

UNIVERSIDAD DE SALAMANCA

FACULTAD DE DERECHO

**DEPARTAMENTO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, FINANCIERO Y
PROCESAL**



**APLICACIÓN DE LA DESCONCENTRACIÓN Y LA DESCENTRALIZACIÓN
COMO MODELO POLÍTICO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO CAPITAL DE
BOGOTÁ: PARTICIPACION CIUDADANA Y DERECHO COMPARADO**

TESIS DOCTORAL PRESENTADA POR:

Abelardo Leal Hernández

Bajo la dirección del Dr. César Antonio Cohecha León

Salamanca, 2018

UNIVERSIDAD DE SALAMANCA

FACULTAD DE DERECHO

**DEPARTAMENTO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, FINANCIERO Y
PROCESAL**

**Programa de Doctorado: Administración, Hacienda y Justicia en el Estado
Social**



**APLICACIÓN DE LA DESCONCENTRACIÓN Y LA DESCENTRALIZACIÓN
COMO MODELO POLÍTICO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO CAPITAL DE
BOGOTÁ: PARTICIPACION CIUDADANA Y DERECHO COMPARADO**

Tesis Doctoral presentada para optar al título de Doctor en Derecho, dirigida por el Dr. César Antonio Cohecha León, Catedrático Asociado Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho.

El Doctorando

El Director de la Tesis

Fdo.: Abelardo Leal Hernández

Fdo.: César Antonio Cohecha León
Vº

Salamanca, 2018

Agradecimientos

A mis padres.

A los profesores Zulima y César, que con sus observaciones permitieron depurar esta tesis.

Al profesor Lorenzo, por sus orientaciones.

A mis profesores del doctorado, que contribuyeron a mi formación.

A los autores que han dejado huella en mí.

Contenido

Introducción	7
1. La descentralización y la desconcentración en el contexto del Estado Unitario	23
1.1 Estado unitario	23
1.2 Medios de descongestión de funciones y poderes en el Estado unitario	36
2. Descentralización	56
2.1 Marco legal de la Descentralización	71
2.2. Descentralización por servicios	78
2.3 Descentralización por territorio	79
3. Desconcentración	89
3.1 Características de la desconcentración	91
3.1.1 La desconcentración en Colombia	93
3.1.2 Delegación.....	102
4. Descentralización y desconcentración territorial en el Distrito Capital de Bogotá....	107
4.1 Antecedentes de la desconcentración y descentralización territorial en Bogotá. Siglo XV a primera mitad de siglo XX.....	107
4.2 El proceso de la desconcentración y descentralización territorial en Bogotá en los años sesenta y setenta	124
4.3 El proceso de la desconcentración y descentralización en Bogotá: de los años ochenta a la actualidad	130
4.4 Descentralización territorial y gestión local en Bogotá.....	152
5. Marco normativo de la descentralización y la desconcentración en Bogotá	167
6. La desconcentración y la descentralización como modelos político administrativos aplicados en el Distrito Capital de Bogotá.....	204
6.1 La desconcentración como modelo político administrativo aplicado en el Distrito Capital de Bogotá.....	204
6.2 La descentralización aplicada a la División territorial en Bogotá.....	214
6.3 Falencias de la descentralización territorial en el Distrito Capital de Bogotá.....	222
6.4 Descentralización y desconcentración: modelos aplicados en el Distrito Capital de Bogotá.....	226

6.5 La descentralización territorial aplicada en el Distrito Capital y aspectos que debe contener	233
6.6 Medidas para desarrollar y aplicar la descentralización.....	246
6.6.1 Participación democrática en el Distrito: elección popular de alcaldes locales...	264
6.6.2 Creación de nuevas localidades	285
6.6.3 Reforma al Estatuto Orgánico de Bogotá	288
6.6.4. Razones que justifican la reforma.....	303
6.6.5. Aportes al modelo político administrativo.....	305
6.6.6. Autonomía financiera de las Localidades	323
6.6.7 Descentralización y POT	334
7. Modelos político administrativos de otros distritos y comparación con Bogotá.....	353
7.1 Descentralización en Latinoamérica	353
7.2 Barcelona: modelo político administrativo.....	380
7.3. La participación ciudadana en Barcelona y otras ciudades	386
Conclusiones	399
Bibliografía.....	414

En el fondo, realizar un fortalecimiento a las localidades y a las democracias locales como los espacios más cercanos a los ciudadanos y desde donde se les puede dar una respuesta más rápida a sus problemas, haciendo que el gobierno de la ciudad cumpla con sus funciones. De la correcta interacción entre el sector central y el local en Bogotá, con competencias claramente definidas y con mayores grados de autonomía –política y financiera– a las localidades, es que va a depender que el proceso de descentralización bogotano siga adelante, como la punta de lanza que es capaz de organizar a una ciudad en sus dimensiones política, administrativa, territorial y financiera. Finalmente, todo este proceso garantizará una constante modernización de la ciudad, lo que se verá reflejado en su capacidad de asumir y darle solución a los retos que día a día plantean sus características y dimensiones.

María Helena Botero Ospina & Camilo Suárez Espinosa

Introducción

La presente tesis pretende definir y analizar los principios de desconcentración y descentralización, señalando su alcance, su marco conceptual y la forma en que han sido aplicados en el Distrito Capital de Bogotá.

De esta forma, iremos mostrando cómo la desconcentración y la descentralización se han concebido, implementado y aplicado, los fines que persiguen, su evolución en las diferentes etapas que ha tenido, así como la normatividad aplicable.

Será de igual relevancia el estudio de las bases de las cuales emanan dichas figuras, tanto constitucionales como legales, haciendo referencia a que muchas veces la desconcentración opera como una consecuencia de la descentralización, o buscando perseguir sus mismos fines, como son la eficiencia administrativa, la descongestión de funciones en cabeza de los órganos administrativos centrales, y la participación ciudadana.

Pues bien, en primer lugar, se trata de señalar las características de la desconcentración como principio de la organización administrativa de la ciudad, dentro de un modelo que propugna por la eficiencia, la transparencia y la optimización en la prestación de los servicios a cargo de los entes locales.

En el mismo sentido, se analizará la descentralización como forma de organización administrativa, o modelo político administrativo del Distrito Capital de Bogotá, señalando los aciertos de su concepción, implementación y aplicación, en cuanto al cumplimiento de fines públicos, así como desarrollo de los principios señalados de eficiencia, transparencia, economía e integración, entre otros.

Dentro del estudio de la desconcentración, se indicará otro de los objetivos que persigue esta figura, como es acercar al Distrito o ente administrativo y político

principal, a las localidades o distritos en que pueda dividirse el primero. Con esto se busca lograr canales de comunicación más expeditos, rápidos y eficaces entre el nivel central y el local, redundando en el beneficio de la población, y a su vez fomentando la participación ciudadana.

Esta última, cobra trascendencia al ser uno de los pilares de los modernos planes de desconcentración, la cual no sólo busca la eficiencia y la prestación adecuada y rápida de los servicios públicos a cargo de los niveles centrales o superiores, sino el desarrollo de los preceptos constitucionales y legales que abogan por la participación ciudadana en la toma de decisiones sociales, políticas y administrativas de las respectivas localidades o distritos.

Así, la tesis que nos ocupa analizará también los principios sobre los cuales se cimienta la desconcentración, dentro de los cuales se cuenta la participación ciudadana, la forma en que han sido implementados o si aún se hace necesario su desarrollo.

Dentro del acápite de la desconcentración en Bogotá, se estudiará su origen, necesidad, la forma como ha sido concebida y aplicada, y los resultados que ha tenido dicha aplicación. Igualmente, se señalarán las ventajas y desventajas de su aplicación.

En Bogotá, la desconcentración se ha dado dentro de un proceso de descentralización del Estado y del Distrito, y ha cobrado importancia por haberse incorporado como un principio en la Constitución y la legislación nacional y distrital, a las cuales se hará referencia.

Los factores que dieron pábulo a la desconcentración, dentro de ellos el crecimiento urbano y demográfico de la ciudad, también serán abordados, junto

con otros que se indicarán en su momento, y que obedecen a aspectos políticos, democráticos y de orden funcional.

De esta forma, se ha buscado solucionar muchos problemas administrativos, políticos y sociales bajo este especial esquema de organización del Distrito, pero en su desarrollo se han evidenciado obstáculos y fallas que impiden un pleno funcionamiento de dicho modelo en la ciudad. Pues bien, estos óbices, dentro de los que se cuentan vacíos normativos, serán igualmente referidos en esta investigación.

La desconcentración, así vista, ha sido empleada para potenciar el buen funcionamiento de la administración, lo cual se abordará junto con los retos que supone la aplicación de la misma.

Por otra parte, se estudiará la descentralización como forma de organización político administrativa, que persigue fines comunes a la desconcentración, pero que ostenta unas particularidades que la caracterizan, entre ellas la autonomía político administrativa, así como financiera, las cuales se detallarán en la investigación.

De igual forma se evidenciará la forma en que se ha concebido, implementado y aplicado en Bogotá, señalando los obstáculos, fallas o límites que ha tenido en dichos procesos.

Será igualmente relevante el estudio de los aspectos positivos que ofrece este modelo, como también qué aspectos deben reformarse, modificarse, acentuarse o regularse para que pueda funcionar adecuadamente el modelo de descentralización, o quizás pueda lograr una transformación del Distrito que coadyuve a una mejor prestación de servicios públicos y satisfaga mayormente el

interés general en temas como movilidad, administración, atención ciudadana y participación, principalmente.

En un segundo aparte de la tesis, se estudiará el modelo político administrativo de otros distritos de Europa, Latinoamérica y Asia, con el fin de hacer un derecho comparado que refleje la forma en que se concibe el modelo de estas ciudades, las semejanzas o diferencias que puede tener con el de Bogotá, y qué aportes pueden tomarse de ellos para mejorar el de la ciudad capital de Colombia, o viceversa.

De esta manera, se abordará el Distrito de Barcelona, indicando la forma en que se ha aplicado la descentralización y la desconcentración como modelo que funciona en el interior de la ciudad, convertida en distrito y a su vez dividida en varios de ellos.

Es por ello que nos proponemos dilucidar, principalmente, las características de la desconcentración en Barcelona, su concepción, evolución y aplicación, así como los principios bajo los cuales ha sido concebida.

Se estudiará, al igual que el caso de Bogotá, los factores que hicieron necesaria su implementación y su desarrollo, así como los problemas que entraña y los retos que se tienen a futuro.

Asimismo, como se expresó, se hará al final un análisis comparativo de la organización político administrativa de otras ciudades como México, Madrid, Tokio, Buenos Aires y París, entre otras, que se abordarán tratando de señalar sus diferencias o semejanzas con los modelos de las ciudades previamente estudiadas, y qué aspectos pueden tomarse o tenerse en cuenta en los debates y reformas que posiblemente se adopten para aplicar en el modelo político administrativo del Distrito Capital de Bogotá.

Así, este trabajo investigativo, parte de la base del modelo de la desconcentración y la descentralización como una forma de organización administrativa de las ciudades, para mejorar no sólo su funcionamiento y solucionar sus problemas de congestión político administrativa, sino para propiciar espacios de participación ciudadana y desarrollo político y social.

Es por ello que se justifica estudiar estas figuras, desde su concepto y alcance, hasta su aplicación y desarrollo, indicando que no es un modelo perfecto, y que en la medida en que se estudie y analice podemos comprenderlo mejor y corregir las falencias que pueda presentar en su aplicación.

Los modelos de organización territorial y administrativa del Estado Unitario (descentralización, desconcentración y delegación), se establecieron en el derecho positivo colombiano para implementar una nueva estructura del Estado, ante su crecimiento y el gran número de funciones que se acumulaban en el nivel central.

La figura de la descentralización en Colombia surgió como una necesidad de descongestionar las funciones administrativas con el fin de lograr una mayor eficiencia del Estado, y poder cumplir de mejor forma sus propósitos.

Así las cosas, la Constitución Política de 1991, al consagrarla, dio mayores facultades administrativas y de gobierno a los entes territoriales, a la vez que amplió los mecanismos de participación ciudadana a nivel político y democrático.

Con la descentralización, también se estableció la desconcentración, que busca transferir las funciones públicas, pero dentro de la misma entidad territorial, y no en otros entes territoriales.

Ambas figuras, como se dijo, tienen la finalidad de lograr una administración del Estado más eficiente, en aras de cumplir con las metas y designios que le son propios.

Ahora bien, la Carta Política de 1991, también dispuso un modelo especial de descentralización a nivel distrital. Esto es, que la descentralización no sólo se da a nivel nacional, con las potestades de gobierno que tienen los municipios y departamentos, sino también a nivel del Distrito Capital. En este sentido, consagró la división territorial por localidades, a las cuales invistió de ciertas prerrogativas y estableció la creación de las JAL o Juntas Administradoras Locales compuestas por ediles elegidos por voto popular, y estipuló la figura del Alcalde Local, que es elegido de manera indirecta por el Alcalde Mayor de Bogotá.

Si bien la Carta Política de 1991 estableció que el Concejo Distrital debe fijar las competencias de las localidades en que se encuentra dividido, y que éstas pueden atender asuntos propios y cuentan con una parte del presupuesto del Distrito, no les otorgó la denominación de entes territoriales, como los municipios, de modo que no tienen la misma autonomía administrativa, política y financiera.

De esta forma, se propone dilucidar la situación de la descentralización en Colombia para luego aterrizar en la realidad de esta figura en el Distrito Capital, estudiando la forma en que ha sido adaptada y aplicada al Distrito.

Asimismo, se analizará la figura de la desconcentración, estudiando su aplicación en la organización político administrativa de la ciudad.

Siguiendo este orden de ideas, se abordará el modelo de descentralización aplicado al Distrito Capital de Bogotá, donde si bien la división territorial por localidades ha dado lugar a los gobiernos locales, otorgándoles cierta autonomía, ésta no puede equipararse a las de los municipios, ya que sus competencias se encuentran delimitadas por las directrices del Concejo Distrital, y además, no

pueden contratar directamente, con las salvedades que introdujo el Acuerdo 101 de 2010, que será objeto de estudio.

Aunado a estos hechos, la descentralización en Bogotá, si bien ha dado lugar a una mayor participación ciudadana, o ha buscado incentivarla, y se ha constituido para hacer más eficiente al Distrito en sus funciones, y combatir la corrupción, esto no ha fructificado en el plano real, ya que, por un lado, al no ser entes autónomos en los planos administrativo, político y económico, no pueden ejecutar las funciones encomendadas de manera independiente, y la participación de los ciudadanos se ve obstaculizada por situaciones como que los alcaldes locales no son elegidos por voto popular.

Asimismo, la corrupción es un flagelo que sigue presente en la administración del Distrito, y de esta forma ha sido deficiente el cumplimiento de uno de los fines en pos de los cuales se estatuyó la descentralización territorial en Bogotá.

Pero, además, el desarrollo de esta particular división territorial en el Distrito, se ha visto frenado por las leyes y decretos que lo regulan, ya que no han permitido su avance y en cambio han limitado el modelo de descentralización a nivel local, como el Decreto 1421 de 1993, también llamado Estatuto Orgánico, norma rectora del modelo político administrativo de la ciudad, que precisamente consagra la descentralización territorial para Bogotá, pero no proporciona el piso jurídico necesario para desarrollarla verdaderamente.

Esta tesis, entonces, busca mostrar cómo ha sido la aplicación de la descentralización en Bogotá, la forma como se ha concebido este modelo, la implementación y aplicación de la misma, y los vacíos normativos y fácticos que presenta.

Asimismo, busca exponer las concepciones existentes sobre el modelo de organización territorial y administrativa que existe en Bogotá: el que aboga por el modelo de descentralización, y el que establece que se trata de un modelo mixto

de donde hay elementos de la descentralización y la desconcentración, y el que defiende la tesis de que se trata de un modelo de desconcentración sola.

Así pues, nos proponemos señalar la implementación y aplicación de estas figuras, las fallas existentes entre la aplicación de un modelo de desconcentración, haciendo énfasis seguidamente en el modelo de descentralización, exponiendo sus falencias y aspectos positivos, y cómo pueden salvarse sus dificultades con el fin de afianzar un modelo que favorezca la mayor eficiencia del Distrito en sus funciones, y además estimule la participación ciudadana y garantice el cumplimiento de los fines públicos. Asimismo, estudiaremos la forma en que se pueden superar sus vacíos normativos.

El estado del arte encontrado con relación a la figura de la descentralización es amplio, partiendo de la base de la descentralización en Colombia, de donde deriva la descentralización territorial en Bogotá, porque en principio se copia el modelo que se ha intentado establecer a nivel de la nación, sólo que, como se anotó, la Constitución no otorga a las localidades la calidad de entes territoriales.

Los autores hablan de aspectos políticos, administrativos y económicos dentro de este peculiar modelo de descentralización, exponiendo sus puntos de vista, haciendo críticas al mismo y proponiendo posibles soluciones para consolidar un modelo político administrativo eficiente.

Así, varios autores como Jorge Enrique Ayala Caldas, Jaime Castro, Luis Leguizamón Cepeda, Alberto Maldonado, Jaime Vidal Perdomo, Jorge Enrique Ibáñez, Raúl Velásquez Gavilanes, entre otros, escriben y piensan sobre el tema en cuestión, inclinándose unos por definir el fenómeno que se presenta en Bogotá como descentralización propiamente dicha, otros como descentralización incompleta y otros consideran que no puede hablarse de descentralización sino de desconcentración.

Asimismo, algunos autores, entre ellos Julio Silva Colmenares, Pilar Gaitán Pavía, Carlos Moreno Ospina, María Helena Ospina, señalan los problemas que ha presentado la consagración, interpretación e implementación de la descentralización en Colombia, a nivel general del Estado, y su repercusión en el nivel local, donde los aspectos políticos, económicos, sociales, administrativos y de planeación, así como la corrupción, han definido la suerte de dicho proceso.

Por su parte, el doctrinante y ex alcalde de Bogotá, Jaime Castro, señala que en el Distrito capital de Bogotá se presenta un modelo de descentralización política que se equipara a descentralización a nivel de gobierno local. Al respecto, indica que es necesario que este modelo se desarrolle creando nuevas localidades y permitiendo que haya mayor participación cívica y comunitaria. Además, refiere que se deben trasladar las funciones del nivel central al local, para que sea efectivo este modelo y se logre eficiencia en el funcionamiento del Distrito como ente administrador¹.

Las localidades en su concepción, son entidades públicas a las cuales se les asigna un área específica donde las autoridades que las administran- Juntas administradoras locales o JAL y Alcaldías locales- ejercen sus funciones².

Castro indica que la descentralización es una figura que no se agota en el plano constitucional, que va más allá; indica que, si bien la Constitución la contempla y de allí se origina, tiene un desarrollo político y normativo.

Igualmente, establece nuevas formas de gobierno y se extiende hacia campos como la necesidad de prestar de manera más eficiente los servicios públicos a los ciudadanos, agilizar trámites, atender a población vulnerable y trazar un esquema novedoso de organización en el Distrito, diferente al tradicional. Igualmente, la localidad es para este doctrinante un elemento importante en la concepción de este modelo, ya que posibilita el ejercicio de la participación ciudadana, la

¹ Castro, Jaime. Prólogo. En: Leguizamón Cepeda, Luis. *Manual de la administración local en el Distrito Capital*. Librería Jurídica Ethos. Bogotá. 1997, p. 14.

² *Ibidem*.

descentralización política, que se traduce en el gobierno local, y la coordinación entre el Distrito y la localidad para lograr el funcionamiento óptimo de éste y el cumplimiento de sus funciones³.

Lo cual deja entrever que es importante la distribución de competencias del nivel central del Distrito al local, el trabajo coordinado entre los dos y la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas.

Jaime Vidal Perdomo, por su parte, no comparte esta concepción, y manifiesta que en el Distrito no se presenta un fenómeno de descentralización, sino de desconcentración, porque el artículo 286 de la Constitución Política de 1991 no le da el carácter de entes territoriales a las localidades, y por ende no manejan su propio presupuesto y están sujetas a las competencias que les fije el Concejo Distrital. Además, el representante del Fondo de Desarrollo Local, entidad a través de la cual pueden contratar, es el Alcalde Mayor de Bogotá.

Por lo cual no hay una autonomía administrativa ni política para que sea posible afirmar que en realidad se trata de un modelo de descentralización territorial.

El doctrinante José Vicente Zamudio Castañeda, sigue esta misma línea de pensamiento, pues expresa que las localidades no tienen un poder real a nivel de gobierno, sino que están supeditadas al Distrito, máxime cuando según el Estatuto Orgánico de Bogotá o Decreto 1421 de 1993, los alcaldes locales no son los ordenadores del gasto, sino el Alcalde Mayor de Bogotá.

Autores como Juan Manuel Ospina Restrepo, por su parte, consideran que la descentralización es el modelo que se presenta en Bogotá, siguiendo los postulados constitucionales y constituyéndose como el modelo más adecuado para aplicar en el Distrito. Así, afirma que en este proceso se han analizado modelos de otras ciudades latinoamericanas, se han realizado discusiones con

³ Ibídem.

participación de autoridades distritales y locales y ciudadanos en generales, y se ha seguido un largo proceso a través del tiempo⁴.

Este autor aboga, entonces, por la descentralización como transferencia de poder, no solamente como la potestad de ejecutar unas políticas locales, sino de participar en su creación.

Por su parte, Carlos Moreno Ospina afirma que ni el modelo de descentralización ni el de desconcentración es idóneo para aplicar al Distrito, pues ambos son inconvenientes. El modelo de descentralización, refiere el autor, conduciría a una autonomía absoluta de las localidades, lo que desembocaría en la creación de varios municipios y la fragmentación político-administrativa del Distrito. Por otro lado, la desconcentración, si bien haría más eficiente al Distrito en la prestación de servicios, implicaría una disminución de la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas.

Otros autores hacen referencia a aspectos políticos del funcionamiento del Distrito, como Fernando Botero Zea y Raúl Velásquez Gavilanes, entre otros. El primero apunta a que se den cambios en la estructura de gobierno del Distrito, y el afianzamiento de los gobiernos locales es uno de ellos, pero es necesario que esos cambios en la estructura se den paulatinamente.

Por su parte, Velásquez Gavilanes propone el fortalecimiento de los gobiernos locales, pues para él tanto las agencias, entendidas como la capacidad de los agentes o funcionarios para promover políticas de gobierno, como las instituciones han posibilitado e impulsado la creación de gobiernos locales, los cuales deben crecer en sus funciones administrativas, de modo que sean más necesarios para los ciudadanos y el nivel central del Distrito.

Como vemos, hay visiones diferentes sobre los modelos aplicados en el Distrito en materia de organización territorial y administrativa y de cuál ha sido la forma

⁴ Ospina Restrepo, Juan Manuel. Descentralizar para construir gobernabilidad y democracia desde lo local. En *El futuro de la organización institucional de Bogotá*, PNUD, Bogotá, 2006, p. 7.

adoptada, si descentralización, desconcentración, descentralización incompleta o un modelo mixto que integre partes de las dos.

Así las cosas, este trabajo se justifica en la necesidad de exponer estas visiones, para entender la realidad del modelo de descentralización aplicado en Bogotá, sus aciertos, sus debilidades y la forma en que pueden superarse sus vacíos.

Igualmente, estudiaremos aspectos puntuales de la desconcentración como modelo administrativo aplicado en Bogotá, la forma como se ha adoptado, las inconveniencias y logros que presenta, y la manera en que está regulada en la Constitución y las leyes.

Luego de exponer los dos modelos, se hará énfasis en el modelo político administrativo de la descentralización, justificando la necesidad de desarrollarlo, implementarlo y aplicarlo en Bogotá, no sólo porque su desarrollo y aplicación ha sido incompleto- mientras que la desconcentración se ha aplicado de forma más uniforme y coherente-, sino porque, según lo veremos, ofrece mayores beneficios al Distrito, sus localidades y los ciudadanos que las habitan.

Asimismo, nos proponemos enunciar las razones por las cuales es indispensable el estudio del funcionamiento de los gobiernos locales, si tienen un grado importante de poder en la toma de decisiones, si pueden, con las limitaciones legales que ostentan, contribuir a descongestionar las funciones del Distrito, y cuál deben ser los retos a seguir para fortalecer esta misión y promover procesos de participación ciudadana y comunitaria.

De esta forma, se analizarán las localidades como focos potenciales de poder político, como entes de donde puede derivar la participación ciudadana, como también la eficiencia del Distrito en el cumplimiento de sus funciones, confrontando estas cuestiones con la realidad normativa y material que se presenta a nivel de gobierno local y de su coordinación y supeditación a las directrices del Distrito.

La metodología para la realización de esta tesis, parte del análisis bibliográfico de material documental, sustrayendo de él los conceptos y juicios necesarios para la construcción de una base sólida de donde se deduzcan hipótesis respaldadas por las consideraciones de los autores y el estudio del marco normativo que regula la descentralización en Colombia y especialmente en Bogotá.

De este modo, se podrán señalar pautas para comprender el fenómeno de la descentralización en Bogotá, reconocer su situación actual, los postulados existentes acerca del modelo aplicado, y las falencias de aplicación de uno u otro modelo.

Los problemas que presenta el modelo de descentralización en Bogotá parten de la base de la formulación de las políticas públicas y de la adecuada distribución de competencias y funciones entre el Distrito y las localidades, esto es, no hay una verdadera coordinación entre éstos.

Unido a estos aspectos, se encuentra la necesidad de impulsar reformas en este sentido, para que se piensen de nuevo las políticas públicas que pueden servir de norte para realizar dichas reformas, las cuales deben abarcar también el plano de la participación ciudadana⁵.

Es así como el autor en mención, destaca que en este proceso de reforma deben emplearse la racionalidad y tener en cuenta el fin primordial, como es el interés público, donde es importante la formulación de dichas políticas, pero también su análisis, discusión e interpretación por parte de quienes tienen la potestad de impulsar las leyes contentivas de la reforma⁶.

La propuesta de esta tesis apunta a señalar por qué no ha funcionado correctamente el modelo de descentralización aplicado en Bogotá, cuáles han sido sus obstáculos, sus equivocaciones, las barreras normativas que han enfrentado y

⁵ Velásquez Gavilanes, Raúl. Bogotá: políticas públicas de gobierno local, Ed. CEJA, Bogotá, 2003, p. 253.

⁶ *Ibidem*.

enfrentan, y formular cuál sería el mejor modelo a aplicar, tomando los aciertos de uno y otro- el de la descentralización y el de la desconcentración-, para construir un modelo fuerte, que promueva la participación ciudadana, que combata la corrupción, que sirva para un más eficiente funcionamiento del Distrito, y que redunde en una mejor prestación de los servicios públicos, agilizando trámites y brindando una atención completa a los capitalinos.

La tesis central se traduce en el hecho de que aún no se ha aplicado el modelo idóneo para Bogotá, en materia de organización territorial y administrativa, que posibilite la participación, que satisfaga los intereses ciudadanos y contribuya a fortalecer al Distrito al distribuir éste sus funciones con las localidades para ser más eficiente y cumplir de mejor manera sus fines públicos. Ello se debe a que no se han estudiado las ventajas que presenta cada uno de los modelos hasta el momento aplicado, o de las concepciones existentes acerca de él, para así concebir un modelo más completo, incluyente y suficiente para resolver los problemas actuales que presenta el Distrito en materia de participación, transparencia, igualdad, economía y prestación de servicios públicos.

En este sentido, no sólo basta con transferir mayor poder de gobierno a las localidades, sino con desconcentrar las funciones del Distrito en éstas, y ampliar la distribución de esas funciones, unido a la promoción de la participación ciudadana para que ésta pueda hacer parte de la toma de decisiones, directa o indirectamente, o por lo menos conocerlas, debatirlas, reformularlas, proponerlas...

Claro está que en este último punto se requiere no solamente de que estén habilitados los espacios de participación, sino que la ciudadanía sepa cuáles son, cuándo y cómo puede participar, y sobre todo quiera hacerlo. Para que la administración pública logre sus cometidos de la mejor forma, es necesario que la comunidad participe activamente en estos procesos, expresando sus ideas, opiniones y objeciones, y ejerciendo control y vigilancia sobre la gestión pública.

Lo anterior teniendo en cuenta que los ciudadanos son los afectados con las decisiones de las autoridades administrativas, y por tanto su participación es primordial en aras de proteger sus intereses, reclamar la prestación adecuada de los servicios y la satisfacción de sus necesidades⁷.

Dichos espacios de participación son institucionales, y en ellos pueden expresarse activamente los ciudadanos; sin embargo, es necesario que los ciudadanos los conozcan, sepan para qué sirven y cómo pueden utilizarlos, lo cual se tratará en un aparte de la tesis, como también la necesidad de abrir nuevos canales participativos a nivel distrital y local.

Se mostrará a lo largo de esta tesis, que la desconcentración si bien es el modelo que se ha implementado en la práctica, y ha servido para descongestionar las funciones administrativas del Distrito, no es suficiente, porque sus atribuciones son más limitadas que las que puede detentar un modelo de descentralización bien concebido, implementado y aplicado.

Así, es importante implementar un modelo eficiente y completo de descentralización, sin dejar de aplicar la desconcentración que ha funcionado en mayor medida que la descentralización.

Dicha tarea no sólo les corresponde a las autoridades administrativas, al legislador y a la comunidad académica y científica, sino a la población de las localidades, quien debe tomar parte activa, participando en los espacios de deliberación y decisión, porque es sobre ella que van a recaer las políticas públicas empleadas.

En el desarrollo de la investigación, se estudiarán los proyectos de reforma al Estatuto Orgánico de Bogotá- expedido por medio del Decreto 1421 de 1993-, el cual consagra la organización político administrativa de Bogotá, que se han presentado a lo largo de la historia, indicando sus puntos centrales y detallando el

⁷ Alcaldía Mayor de Bogotá. Descentralización y gestión local en Bogotá, Ed. Gente Nueva Editorial, 2008, p. 48.

contenido y aportes que ostenta el proyecto de reforma que actualmente se discute en el Congreso de la República.

Finalmente, se propondrán medidas para implementar y aplicar un modelo eficiente, eficaz y perdurable de descentralización, con la intención de que no sea un modelo incompleto en la organización político administrativa del Distrito, sino que se consolide como aquel capaz de resolver los problemas y retos que entraña la capital de Colombia y las diferentes localidades en que se divide.

1. La descentralización y la desconcentración en el contexto del Estado Unitario

1.1 Estado unitario

Colombia representa un Estado unitario, porque ostenta un centro fuerte donde recae el poder político, y de desde donde se toman las decisiones políticas trascendentes del Estado.

Así, se puede afirmar sobre el Estado Unitario:

“La noción de Estado Unitario se entiende por contraposición al Estado Federal, y es la modalidad de organización según la cual las principales decisiones políticas y administrativas son absorbidas por los poderes centrales (...)”⁸.

Igualmente, dentro de la acepción de Estado Unitario cabe la siguiente, donde se considera que éste se caracteriza por un solo centro político administrativo:

“Estado simple o unitario es aquel que posee un solo centro de impulsión político administrativa, es decir, aquel en el cual la soberanía se ejerce directamente sobre todo el conglomerado social asentado sobre un mismo territorio”⁹.

La titularidad de todas las competencias, funciones y responsabilidades político administrativas, se encuentra en cabeza del Estado¹⁰, de un solo poder central, sin que éste se disgregue o divida en diferentes poderes.

Lo cual implica, que las regiones y entidades locales no tienen la potestad, bajo el esquema del Estado Unitario, de tomar las decisiones políticas relevantes, y es el Gobierno Central quien está llamado a tomarlas.

⁸ Younes Moreno, Diego. Derecho constitucional colombiano. Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez. Bogotá, 2005, p. 87 a 88.

⁹ Naranjo Mesa, Vladimiro. Teoría constitucional e instituciones políticas, Ed. Temis, Bogotá, 2018, p. 305.

¹⁰ Ibídem.

Esto no conlleva que las autoridades regionales o locales no puedan tomar decisiones, pues la misma Constitución Política otorga poder de decisión a las entidades territoriales, llámense departamentos, municipios o distritos, entre otras, sino que las decisiones primordiales son tomadas por el Gobierno Central de la República Unitaria que es Colombia¹¹.

El Estado unitario tiene como una de sus principales connotaciones una clara concentración del poder político en las autoridades nacionales, de modo que “(...) los poderes políticos del Estado (constituyente y legislativo) se encuentran centralizados en las autoridades nacionales, mientras que los puramente administrativos están desplazados hacia las partes componentes; de esta manera el Estado es unitario y no compuesto”¹².

Así, el Estado Unitario supone la existencia de un poder político central, no sólo en el nivel ejecutivo, sino también en el legislativo y de la administración de justicia, es decir, unas autoridades centrales que rigen para toda la nación; por eso en el Estado unitario:

“(...) existe una sola Constitución Política, una sola autoridad legislativa y la administración de justicia está en cabeza de autoridades centralizadas en el nivel nacional. La función administrativa es la única de las principales funciones del Estado que se cumple en los tres niveles: nacional, seccional y local”¹³.

De esta forma, existe una centralización política y judicial, y una sola Constitución que rige todo el Estado, contrario al Estado federalista, donde la concepción de éste permite que cada uno de los Estados miembros que lo componen pueda darse su propia legislación en las materias que no sean competencia del Estado Federal, así como su propia jurisdicción, de tal suerte que se rige por los principios de autonomía- política y administrativa-, y por otra parte el de participación, ya que

¹¹ Younes Moreno, Diego, Op. Cit., p. 87 a 88.

¹² VIDAL PERDOMO, Jaime; MOLINA BETANCUR, Carlos, Derecho constitucional general e instituciones políticas colombianas, Ed. Legis, Bogotá, 2017, p. 190.

¹³ Hernández M., Pedro Alfonso. Descentralización, desconcentración y delegación en Colombia, Ed. Legis, Bogotá, 1999, p. 41.

los Estados miembros pueden participar de los debates donde se adopten decisiones de su interés¹⁴.

Dentro del Estado unitario, las entidades territoriales, como municipios, departamentos, distritos, entre otros, pertenecen a la rama del poder ejecutivo, porque desempeñan y ejecutan funciones administrativas, mientras que en los Estados federales estas mismas entidades tienen, además de poder administrativo, judicial y legislativo.

Puede anotarse que una diferencia entre el Estado Unitario y el Federal está representada en el funcionamiento de las entidades territoriales, pues como afirma Hernández M, Pedro Alonso:

“(...) mientras la organización y funcionamiento de las entidades territoriales en los Estados unitarios están condicionados por la Constitución y la ley, las cuales son exclusivamente nacionales, en los Estados federales las entidades territoriales están sometidas únicamente a la constitución nacional (...)”¹⁵.

De la misma forma, en el Estado unitario no se presentan numerosas soberanías parciales:

“El Estado es unitario, no hay multiplicidad de soberanías parciales como en una federación”¹⁶.

Lo cual implica que existe un solo Estado soberano, y no como acontecía bajo la Constitución Federal de 1863- también denominada Constitución de Rio Negro-, donde existían varios Estados Soberanos.

En dicho modelo de Estado unitario que se presenta en Colombia, destaca la figura de la descentralización, la cual es propia de la rama administrativa, por lo cual estamos hablando de una descentralización administrativa y no de otra índole.

¹⁴ Naranjo Mesa, Vladimiro. Op. Cit., p.311-312.

¹⁵ Ibídem, p. 42.

¹⁶ VIDAL PERDOMO, Jaime; MOLINA BETANCUR, Carlos, Op. Cit., p. 190.

Por su parte, en el Estado unitario existen entidades territoriales cuya organización se circunscribe a la rama ejecutiva del poder. Dichas entidades, como se indicó, son los departamentos, distritos y municipios. Estos desempeñan funciones administrativas, ejecutan decisiones que inciden en los administrados.

En el Estado unitario, también existen cuerpos colegiados como los concejos municipales y las asambleas distritales, que se dan a nivel de municipios o ciudades y departamentos respectivamente, los cuales no pertenecen a la rama legislativa sino a la ejecutiva, pese a ser colegiados o reunir un número significativo de miembros que deliberan y toman decisiones expidiendo en el primer caso acuerdos y en el segundo ordenanzas.

Esta situación se da por cuanto ejercen funciones de carácter administrativo y están supeditadas a la Constitución y la Ley, las cuales fijan sus competencias y facultades que se circunscriben a su ámbito territorial.

Por otro lado, en el Estado unitario colombiano existen otras instituciones como las personerías territoriales, que constituyen entidades de carácter administrativo, pertenecen al municipio o al Distrito, pero no al Ministerio Público del cual hacen parte otras entidades como son las procuradurías delegadas que se encargan de velar por el recto cumplimiento de las funciones de los entes públicos a nivel territorial.

Las personerías están organizadas dentro de la rama ejecutiva, si bien trabajan conjuntamente con el Ministerio Público, no hacen parte del mismo, y su función se circunscribe a la defensa de los derechos humanos y fundamentales de los ciudadanos, principalmente.

Dentro del modelo de Estado Unitario, también existen las contralorías territoriales, que hacen parte de la rama ejecutiva, y no son parte integrante de organismos de control, lo cual es una forma de descentralización para hacer posible o mejorar el cumplimiento de los fines y deberes que atañen a estas entidades.

Estas entidades territoriales son descentralizadas, y únicamente ejercen funciones administrativas, no pudiendo desbordar sus facultades hacia otros ámbitos, pues la Constitución y la Ley delimitan sus competencias:

“(...) en la República unitaria puede permitirse la existencia de entidades descentralizadas sólo para atender actividades relacionadas con la función administrativa del Estado (...)”¹⁷.

Estas entidades territoriales no están imbuidas de funciones constitucionales en el campo legislativo, judicial, de relaciones internacionales, policía, fuerzas armadas, seguridad y defensa, de carácter electores o asociadas con la banca central de la Nación, pues dichas competencias son exclusivas del poder central del Estado¹⁸.

El Estado unitario es el modelo de Estado que adopta Colombia y que está consagrado en la Constitución Política de 1991, y en virtud del mismo se crea un gobierno central que detenta funciones y prerrogativas exclusivas que no tienen las entidades territoriales.

Como forma política se adopta la República. Esta adopción de la República se produce en la Constitución de 1886, en su artículo 1, donde se estableció que la soberanía reside en la nación, estatuyéndose el centralismo político o Estado unitario¹⁹, que se conserva hasta la Constitución de 1991, actualmente en vigor.

El término República surge como contraposición a la Monarquía, en cuanto a la forma de gobierno, y existe en la primera la figura del Presidente como Jefe de Estado elegido por voto popular. El Estado, por su parte, es unitario, como se expresó.

Ahora bien, el Estado unitario puede presentarse como centralizado o descentralizado. En el caso de Colombia, es descentralizado, pues existe, por mandato de la Constitución en su artículo 209, consagración expresa de la

¹⁷ Hernández M., Pedro Alfonso, Op. Cit., p. 47.

¹⁸ *Ibíd.*

¹⁹ VIDAL PERDOMO, Jaime; MOLINA BETANCUR, Carlos. Op. Cit., p. 190-191.

descentralización territorial y la descentralización por servicios. Además, dicho artículo también consagra, además de la descentralización, la desconcentración y la delegación administrativas.

El artículo en mención prevé expresamente estas figuras como principios que rigen la función administrativa que desempeñan las entidades públicas, y que son de estricta observancia, dentro de los cuales se encuentran los principios del interés general, la igualdad, la moralidad, la eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, que buscan cumplirse a través de la descentralización, la desconcentración y la delegación de funciones del nivel central en el nivel regional o local, debiendo existir coordinación entre las diferentes autoridades administrativas para el cumplimiento de estos principios y fines del Estado, tal como lo dispone el artículo 209 de la Constitución Política de 1991.

En resumen, podemos decir que el Estado unitario, forma de gobierno político administrativa que adopta Colombia, va en contraposición del Estado federal, y presenta en nuestro caso una centralización política y una descentralización administrativa, en cabeza de las entidades territoriales, departamentos, municipios y distritos:

“Nuestro sistema unitario, que niega el federalismo, podríamos resumirlo en la fórmula de la centralización política y la descentralización administrativa, en donde las grandes decisiones del Estado se conservan en los poderes centrales (...)”.²⁰

Dentro del esquema del Estado Unitario, puede producirse la descentralización administrativa, porque el poder político, bajo dicha concepción, se encuentra enquistado en el poder central.

El Estado unitario, entonces, presenta unidad política, que se expresa en una única Constitución, sin que ello conlleve que adopte la centralización administrativa, pues en el caso colombiano se ha optado por la descentralización

²⁰ Santofimio G, Jaime Orlando. Tratado de Derecho Administrativo, Ed., Universidad Externado de Colombia, Bogotá, p. 428.

en esta materia, es decir el Estado no centraliza o acumula en un solo ente sus funciones, sino que busca ejecutarlas a través de diversos organismos o entidades en quienes las descentraliza en pro de poder cumplir sus fines.

Para la Procuraduría Delegada para la Descentralización y las entidades territoriales, este tipo de Estado se define así: “Estado unitario es el que solo posee un centro de impulsión política y gubernamental. Existe un único Estado (representado en la persona jurídica pública de la nación) el cual está organizado en secciones territoriales (representadas por las entidades territoriales)”²¹.

De esta forma, existe un centro político y de gobierno, y también administrativo, dentro del Estado Unitario, donde la persona jurídica pública está representada en la nación, y se organiza mediante las entidades territoriales.

El Estado unitario que es Colombia, tiene una estructura político administrativa que debemos señalar detalladamente para comprender mejor su alcance y cómo se presenta en este país latinoamericano.

Así, dentro de la estructura del Estado unitario existentes entidades que constituyen la organización de la administración pública, que son correspondientes a la rama ejecutiva del poder público y desarrollan la gestión administrativa, en armonía con el principio de coordinación.

Precisamente, la rama ejecutiva encarna la administración nacional, dentro del estado unitario, que está revestida de la potestad de decidir asuntos de interés nacional, que repercuten e interesan a toda la nación; dicha rama, desde luego,

²¹ Procuraduría Delegada para la descentralización y las entidades territoriales. Ed. IEMP, Bogotá, 2011, p. 22. Accesible: <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Cartilla%20descentralizaci%C3%B3n.pdf>

debe disponer de una estructura que le permitan prestar los servicios que le competen y resolver las necesidades y demandas de los ciudadanos²².

Dentro de las instituciones pertenecientes a la rama ejecutiva, se cuentan:

Presidencia de la República; Vicepresidencia de la República; Ministerios; Departamentos Administrativos, los cuales hacen parte de la Rama Ejecutiva. Igualmente, existen entidades descentralizadas del orden nacional, donde se cuentan los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades públicas y las sociedades de economía mixta, las superintendencias y las unidades administrativas especiales con personería jurídica, las empresas sociales del Estado, las empresas oficiales de servicios públicos y las demás entidades que prevea la ley.

Cada una de estas instituciones, así como los funcionarios que pertenecen a ellas, tiene unas funciones asignadas por la Constitución; en el caso del nivel central de la rama ejecutiva las máximas autoridades de la administración pública tienen las siguientes funciones, competencias y responsabilidades:

Presidencia de la República

La presidencia de la República es una institución constitucional establecida en el artículo 188 de la Constitución, en cabeza del Presidente de la República quien encarna la unidad nacional, esto es, es un elemento constitutivo del carácter unitario del Estado y garante de los derechos de los colombianos.

Las funciones del Presidente de la República están definidas en el artículo 189 de la Constitución, en concordancia con el artículo 56 de la Ley 489 de 1999 que dispone, donde de manera taxativa se consagra que es función de éste la dirección y coordinación de las entidades administrativas, y que la Presidencia de

²² Brito Ruiz, Fernando. La administración nacional en la Constitución colombiana, en Teoría de la organización administrativa colombiana. Universidad del Rosario- Escuela Superior de Administración Pública, Bogotá, 2005, p. 77.

la República está conformada por una serie de servicios auxiliares, teniendo el régimen de un Departamento Administrativo.

Desde aquí, se aprecia que la Presidencia de la República se sirve de entidades que en forma coordinada trabajan con la misma, en quienes puede delegar sus funciones para el cumplimiento de los fines públicos.

Vicepresidencia de la República

La Vicepresidencia de la República pertenece a la rama ejecutiva y se crea como una forma de descongestionar las funciones en cabeza del Presidente de la República, apoyarlas o ser susceptible de su delegación por parte de éste, de tal forma que puede desarrollar encargos especiales o ser designado en cualquier cargo previsto en la rama ejecutiva, menos como Ministro Delegatario, como consagra el artículo 202 de la Constitución colombiana, y en la misma medida se conforma por un conjunto de servicios auxiliares que indique el Presidente de la República, por disposición del artículo 56 de la ley 489 de 1999.

Con respecto a los Consejos Superiores de la Administración y los Ministerios y Departamentos Administrativos, son entidades pertenecientes a la rama ejecutiva, consagradas en el artículo 206 de la Constitución, cuya organización y creación le corresponde a la Presidencia de la República, y su conformación se explica en parte por la descongestión de funciones del nivel central o la necesidad de que aquéllas apoyen la labor de la autoridad central, aunque también ostentan funciones determinadas.

Por su parte, el artículo 58 de la Ley 489 de 1998, establece la creación y objetivos de otras entidades pertenecientes al régimen ejecutivo central, como son precisamente los ministerios y departamentos administrativos, los cuales tienen como fin o propósito capital formular y adoptar políticas y planes generales, así como proyectos del sector administrativo que lideran.

Los Ministerios son entidades encargadas de áreas puntuales, como se vio, que respaldan la labor del Presidente de la República, en quienes éste puede hacer delegación de sus funciones, pero también tienen competencias específicas.

Dentro de los ministerios que existen actualmente se encuentran:

- Ministerio del Interior.
- Ministerio de Justicia y del derecho.
- Ministerio de Cultura.
- Ministerio de Defensa.
- Ministerio de Minas y Energía.
- Ministerio de transporte.

Por su parte, también existen dentro de la estructura de la rama ejecutiva, en su nivel central, los departamentos administrativos. Dentro de ellos están:

- Departamento Administrativo de la Función Pública
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística.
- Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.
- Departamento Administrativo de la Presidencia de la Republica.

Por su parte, el artículo 39 de la Ley 489 de 1998 establece el principio de integración de la administración pública, como un desarrollo de la estructura constitucional antes vista.

El principio de integración es general y aplicable a las entidades administrativas, y en este caso se relaciona con que la administración pública del Estado está compuesta por los organismos que integran la rama ejecutiva, como también por las demás instituciones que ejercen funciones administrativas o prestan servicios públicos a nombre del Estado.

Esta disposición, de la misma forma, indica que las instituciones más importantes pertenecientes a la administración central, son la Presidencia de la República, los ministerios y los departamentos administrativos, en cuanto al ámbito nacional.

Los ministerios, departamentos administrativos y superintendencias- donde se cuentan la Superintendencia de Sociedades, de Notariado y Registro, de Servicios Públicos Domiciliarios, entre otras-, hacen parte de dicho nivel central.

En la misma medida, las instituciones adscritas o vinculadas los ministerios o departamentos administrativos, que tengan personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, es decir autonomía financiera, son entidades descentralizadas y sus competencias y funciones están determinadas en la ley.

El anterior artículo consagra las entidades que tienen funciones político administrativas, esto es, que pertenecen a la rama ejecutiva, cuyo poder precisamente es el que caracteriza el Estado Unitario, además de su unidad territorial.

La trascendencia del precepto invocado, radica en que señala como criterio para determinar que una entidad de la rama ejecutiva del poder central es descentralizada, si tiene personería jurídica y patrimonio propio, lo cual ayuda a entender que la descentralización administrativa en tratándose del nivel ejecutivo, está ligada, al menos, a dichos parámetros.

Debe indicarse que en la rama ejecutiva del poder central, se acumulan funciones político administrativas, y como se verá requiere de descongestionarse para ser eficiente; se excluye por tanto del objeto puntual de este análisis la rama legislativa y la rama judicial, que no pertenecen a la rama ejecutiva y en quienes no puede darse precisamente las dos figuras que son el centro principal de esta investigación como son la descentralización y la desconcentración, que serán detalladas seguidamente.

Es por ello que se consagran las entidades descentralizadas, en la Ley 489 de 1998, donde se contemplan los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades públicas y las sociedades de economía mixta, las superintendencias y las unidades administrativas especiales con personería jurídica, las empresas sociales del Estado, las empresas oficiales de servicios públicos y las demás entidades creadas por la ley que tengan como propósito ejecutar funciones administrativas o actividades afines.

Dichas entidades están sometidas al control del órgano, generalmente el Ejecutivo, al cual se encuentran adscritas, y disponen de autonomía administrativa, aun cuando estén sujetas a dicho control y jerarquía.

Su régimen está contenido en la Constitución y las leyes, y también se rigen por su estructura orgánica y sus propios estatutos. Las entidades territoriales, también deben someterse, por disposición de dicha norma, al régimen consagrado para las entidades descentralizadas.

Lo cual indica que estas entidades se descentralizan no sólo para reducir el poder central, o descongestionarlo de funciones y potestades, sino para cumplir con los fines públicos que le asisten y trabajar coordinada y conjuntamente con el mismo, aunque se reitera tienen también competencias específicas.

Asimismo, el artículo 69 de la misma Ley 489 de 1998, dispone la conformación legal de las entidades descentralizadas del orden nacional, las cuales se crean en el ámbito departamental, distrital y municipal, por ordenanza- expedida por las Asambleas Departamentales-, o por acuerdo- expedido por el Concejo Municipal-, debiendo estar debidamente justificada su conformación.

La creación de entidades descentralizadas va en el mismo sentido, esto es, hacer posible el cumplimiento de fines públicos a cargo del Estado unitario, para lo cual se requiere conformar nuevas entidades descentralizadas a quienes se puedan

asignar funciones, competencias y responsabilidades que se trasladan del poder central, esto es de la administración central del Estado unitario, para que así éste pueda ser eficiente en dichos propósitos.

Como vemos, Colombia es un Estado unitario o centralista, donde el gobierno político administrativo lo ejerce la rama ejecutiva o poder central, con su autoridad máxima el Presidente de la República, unos ministerios y unos departamentos administrativos, que acompañan su labor y ejecutan también funciones y competencias específicas.

No obstante, y como se verá, el Estado unitario necesita descongestionar sus funciones y competencias político administrativas, así como tener una organización territorial que le permita llevar a cabo sus fines de manera eficiente.

Dichos fines también están relacionados con el carácter de Estado Social de Derecho que ostenta el Estado Colombiano; el Estado Social de Derecho en términos generales se define como:

“Esta noción surgió como reacción a la desigualdad creada en las relaciones del Siglo XIX, favorecidas por el principio del *laissez faire, laissez passer* (dejar hacer, dejar pasar)”²³.

El Estado Social de derecho, supuso superar el mero Estado de Derecho, donde se garantizaba un mínimo de derechos y se establecía el principio de legalidad, sino que se buscó garantizar derechos adicionales que involucraran el bienestar social de los ciudadanos, dentro de ellos los llamados derechos económicos, sociales, culturales, de recreación, y por qué no, el ejercicio de la participación democrática y ciudadana.

De esta forma, Colombia es un Estado Social de Derecho y en esta medida tiene un componente de intervención social y económica con el fin de redundar en el beneficio del interés general. La Constitución así lo establece el artículo 1 de la

²³ Younes Moreno, Diego, Op.Cit., p. 86 a 87.

Constitución, donde expresamente se señala que Colombia es un Estado Social de Derecho, que en su organización política se presenta como República unitaria-Estado unitario-, donde opera la descentralización, lo cual implica la autonomía de las entidades territoriales existentes.

Igualmente, dicho precepto consagra que Colombia es una república democrática, participativa y pluralista, que sigue y respeta los principios de dignidad humana, trabajo y solidaridad, donde se busca hacer valer el interés general sobre el particular, es decir, el fin del Estado es satisfacer el bien público.

De esta forma, al ser un Estado Social de Derecho, su organización político administrativa y las decisiones que adopten sus autoridades, deben estar dirigidas a favorecer los derechos sociales, económicos y culturales de sus ciudadanos, y en tal medida pueden implementarse y aplicarse mecanismos para hacer eficiente y efectivo al Estado unitario en el cumplimiento de estos fines.

Precisamente, la evolución del Estado ha significado que éste pase a asumir la prestación de una serie de servicios que antes estaban a cargo de otro tipo de entidades, verbi gracia las eclesiásticas²⁴, pero que con el tiempo al surgir el Estado prestacional, éste ostenta la responsabilidad de asegurar su prestación a los ciudadanos, por ello ya no se trata de un Estado estático, sino que aun siendo unitario, necesita dinamizarse y flexibilizarse para poder brindar satisfactoriamente dichos servicios.

1.2 Medios de descongestión de funciones y poderes en el Estado unitario

En el modelo de Estado Unitario, como se vio anteriormente, hay una centralización de poderes, que es ejercida por autoridades centrales, y constituyen el poder ejecutivo, judicial y legislativo.

²⁴ Muñoz Machado, Santiago. Tratado de derecho administrativo y derecho público general I. Ed. Iustel, Madrid, 2011, p. 101.

Así concebido, el Estado y las funciones que le corresponden, se tornan de difícil ejecución, la administración puede ser ineficiente y el Estado estático o inflexible para poder atender a las necesidades que se presentan. Es por ello que se considera por parte de la doctrina:

“El régimen unitario, por su parte, concentra en un solo punto de decisión el gobierno del Estado; tanto interna como externamente. No es, en verdad, amplio en la distribución de funciones concentrando las cuatro fundamentales, la constituyente legislativa, ejecutiva o administrativa y la judicial (...)”²⁵.

La concentración de poderes en las autoridades centrales, que caracteriza al Estado Unitario, conlleva la inexistencia o disminución de poderes en las entidades territoriales, llámense departamentos, municipios o distritos, entre otros, lo que implica igualmente un sometimiento de estas últimas a las primeras, pero también una amplia concentración de funciones en el gobierno central que desborda su misma capacidad.

El centralismo como forma pétrea de gobierno no favorece el desarrollo del Estado, al obstinarse en concentrar funciones y competencias, ya que no está en capacidad de ejecutarlas con eficiencia y celeridad:

“El agudo centralismo amenazó la propia unidad de acción del Estado y debilitó los nexos entre el nivel central y los municipios. Estos habían sido despojados de atribuciones y competencias, pero sobre todo de recursos económicos”²⁶.

El Estado centralista ha tenido que flexibilizarse para poder funcionar y prestar los servicios a su cargo, de lo contrario sería inoperante, ante la creciente demanda de los mismos, su extensión, el gran número de dependencias y funcionarios que hacen parte del mismo, y las diferentes dinámicas y espacios democráticos y

²⁵Younes Moreno, Diego, Op.Cit, p. 431-432.

²⁶ Santana Rodríguez, Pedro. La descentralización y el proceso de democratización de las instituciones estatales en Colombia. LONDOÑO, Juan Fernando; BERNAL (compiladores), Jorge. Balance del proceso de descentralización, Ed. Ministerio del Interior, Bogotá, 1997, p. 117.

participativos que se requieren en un Estado que se predica democrático y pluralista.

En este sentido, podemos manifestar:

“El Estado ya no puede tener la rigidez de competencias que antes lo caracterizaba en las respuestas a las demandas comunitarias y ciudadanas. El cambio supone unos nuevos principios en el orden del gasto público, ya que su acción debe garantizar la eficacia y eficiencia en la consecución de los resultados pretendidos”²⁷.

En dicha medida, es que el Estado centralista debe flexibilizarse para poder producir resultados, esto es, para lograr una gestión eficiente en la prestación de los servicios públicos a su cargo.

El Estado ya no es un ente estático, tiene responsabilidades frente a la colectividad, y su fin no es otro que la satisfacción de las necesidades públicas:

“El Estado es el sinónimo de las instituciones públicas, de la organización y el poder públicos, entendido lo público como aquello que corresponde a la colectividad; es decir, es el subsistema social que administra recursos de la colectividad para satisfacer necesidades individuales”²⁸.

Y una de las formas de hacerlo es a través de la descentralización, en virtud de la cual, dicho de manera genérica, se trasladan competencias y funciones del nivel central al municipal y distrital, como veremos en detalle.

Así, a través de la descentralización, estatuida como principio constitucional, como se vio, no sólo existe en el Estado Unitario un poder central, sino que para que

²⁷ Moncayo, Víctor Manuel. La reforma del Estado y sus implicaciones para la gestión del desarrollo territorial. En: RINAUDO, Ulises; NOVOA, Edgar (comp). Apuntes para la modernización institucional de Santafé de Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Centro de Investigaciones para el Desarrollo- CID-. Corcas Editores, Bogotá, 1993, p. 9.

²⁸ Múnera, Leopoldo. *La articulación Estado- Sociedad Civil: hacia nuevas formas de convivencia social*, En: RINAUDO, Ulises; NOVOA, Edgar (comp). Apuntes para la modernización institucional de Santafé de Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Centro de Investigaciones para el Desarrollo- CID-. Corcas Editores, Bogotá, 1993 p. 28.

éste pueda funcionar es necesario que les otorgue competencias, funciones y responsabilidades a otras entidades, como los departamentos, municipios, distritos, en fin, a las entidades territoriales, a través de figuras como la descentralización:

“(…) la órbita de competencia de las entidades territoriales se ha venido ampliando de modo considerable en los Estados unitarios, particularmente a través de la figura de la descentralización”²⁹.

De esta forma, el Estado Unitario, aunque conserve un poder central fuerte, debe valerse de mecanismos para poder ser operativo, para hacer frente a las competencias y funciones que le imponen la Constitución y la ley, y para atender las demandas ciudadanas; y la forma de hacerlo es a través de figuras como la descentralización, que no mella su carácter de unitario, y en cambio sí le permite flexibilizarse y cumplir con los principios de interés general, eficiencia, eficacia, celeridad, economía, etc.:

“La centralización política en un Estado unitario no es incompatible con la descentralización administrativa. Por el contrario, la tendencia en los diversos Estados Unitarios ha sido la de implementar esta última”³⁰.

En la misma medida, el Estado Unitario hace uso de otros mecanismos, como la descentración, inclusive la delegación, para poder funcionar y cumplir con las responsabilidades a su cargo.

Así, se yerguen la descentralización, la desconcentración y si se quiere la delegación, como formas de reducir dicha concentración de competencias, reducir el centralismo y buscar un mejor funcionamiento del Estado.

De esta forma, el derecho positivo establece estas figuras como una forma de hacer más eficiente al Estado en cuanto a la administración del mismo y la toma de decisiones de carácter ejecutivo.

²⁹ Naranjo Mesa, Vladimiro. Op. Cit., p. 306.

³⁰ Ibídem.

El centralismo que se predica para el Estado Unitario no es, por lo tanto, puro, sino que tiene limitaciones que se hacen con el fin de descentralizar el poder administrativo, no sólo para lograr más eficiencia del Estado, sino también para transferir funciones, responsabilidades y poder de ejecución a los entes territoriales; es preciso pues comprender este fenómeno de la descentralización del Estado para proceder a analizar las formas en que opera, y que hemos mencionado: desconcentración y descentralización:

“(…) en el derecho colombiano, domina históricamente el supraprincipio del Estado Unitario, el cual debe servir de referencia para cualquier interpretación de los fenómenos que, sobre organización del territorio y la distribución de funciones y competencias, se hagan respecto de nuestro Estado”³¹.

Estas figuras se establecen, pues, ante la necesidad disminuir el poder central o equilibrarlo, pero ante todo para descongestionarlo y permitir que cumpla con los fines que le imponen la Constitución y las leyes.

El modelo de centralización del poder, en cabeza del Estado Unitario, se mantuvo arraigado en la forma de organización de Colombia durante el siglo XIX y gran parte del siglo XX. Incluso, la misión Kemmerer, solicitada por el gobierno nacional para asesorar al Estado en los aspectos en que debían reestructurarse o fortalecerse, llegó a considerar que el régimen municipal debía estar dotado de responsabilidades, distribuírsele funciones, posibilitarse que recauden rentas, y que se interrelacionen con las otras instituciones del derecho público, pero veía adecuado que siguiera bajo la égida y control de un poder central, es decir, tenía una clara visión centralista³².

Esta situación se mantuvo hasta las reformas constitucionales de 1968, donde se pensó que debía descentralizarse el Estado, para procurar su eficiencia y que

³¹ Múnera, Leopoldo, Op. Cit., p. 28.

³² MALAGÓN, PINZÓN, Miguel; BRITO RUIZ, Fernando. Influencia del derecho administrativo norteamericano en nuestra administración pública, las misiones Kemmerer y Currie, en Teoría de la organización administrativa colombiana, Ed. Universidad del Rosario- Escuela Superior de Administración Pública, Bogotá, 2005, p.35-37.

podiera llegar a los ciudadanos, y se consagró de manera prioritaria en la Constitución de 1991, erigiéndose como principio de estricta observancia.

De hecho, la misma Constitución Política de 1991 al definir los fines de la administración pública, señala los principios de ésta: eficacia, eficiencia, economía, celeridad, moralidad, imparcialidad y publicidad, los cuales debe cumplir mediante la descentralización, la desconcentración y la delegación, como se vio, como figuras expeditas que permiten la realización de estos fines.

Como puede verse, dichos principios se cumplirán a través de la descentralización, la desconcentración y la delegación de funciones, es decir que éstos son los instrumentos, medios o mecanismos a través de los cuales se pueden cumplir estos principios y asegurar la satisfacción del interés general.

Es importante señalar los principios de la administración pública, dentro de los cuales se circunscriben la descentralización y la desconcentración, para entender su importancia y de dónde emanan.

La Constitución establece en el capítulo V los Principios de la Función Administrativa, que deben seguirse en la ejecución de las funciones, competencias y responsabilidades que detentan las diferentes instituciones y autoridades que integran las ramas del poder público.

Dichos principios se encuentran establecidos en el artículo 209 de la Constitución, citado anteriormente, de donde dimanar, y se reproducen en otras normas como la Ley 1437 de 2011, actual Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, materia específica a la cual se circunscriben; estos principios son:

Interés general

Estatuido en el artículo 1 de la Constitución, como un principio fundamental del Estado Social de Derecho, donde se señala que es deber del Estado colombiano la prosecución del interés general en sus actuaciones.

Igualmente, se encuentra consagrado en el artículo 209 del mismo cuerpo de normas, al preceptuar que en la función administrativa que cumplen las entidades públicas debe servir primordialmente al interés general. Lo cual implica que su finalidad no es favorecer el interés particular, sino el de todos los ciudadanos.

Este principio irradia toda actuación administrativa: “la administración debe perseguir en todas sus actividades el interés público”³³.

Así, a la luz de este principio la administración debe ejercer sus funciones, competencias y responsabilidades, teniendo como fin el interés general; por tanto, de su observancia depende la satisfacción de muchos derechos de los ciudadanos, así como la prestación de servicios y satisfacción de necesidades en beneficio de los mismos.

El interés general se predica de las entidades del orden nacional, como también regional y local, de tal forma que la administración debe volcarse a cumplir este principio dentro del ámbito de su territorio respectivo:

“Todos los entes locales tienen una población de referencia en el sentido de que se orientan a la satisfacción del interés general que corresponde al colectivo de personas que se asienta en una determinada demarcación territorial (interés municipal, comarcal, provincial; interés local en suma)”³⁴.

³³ Fanlo Loras, Antonio. Las prerrogativas locales. En: Muñoz Machado, Santiago. *Tratado de derecho municipal*. Ed. Iustel, Madrid, 2011, p. 851.

³⁴ PEMÁN GAVÍN, Juan; EZQUERRA HUERVA, Antonio. La población municipal. En: Muñoz Machado, Santiago (director). *Tratado de derecho municipal*. Ed. Iustel, Madrid, 2011, P. 1791.

Moralidad

La moralidad se define en la Sentencia de la Corte Constitucional No. C- 826 de 2013, como aquella que proscribe toda actuación contraria a la ley y las normas constitucionales, prohibiendo las omisiones o extralimitaciones en el ejercicio del deber.

Igualmente, busca evitar que dichos funcionarios superpongan sus intereses particulares sobre los generales, lo cual deja entrever que la moralidad se relaciona con el cumplimiento estricto de la Constitución y la ley por parte de los servidores públicos.

Igualmente, el artículo 3 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, expedido mediante la Ley 1437 de 2011, define la moralidad como aquel principio aplicable por los servidores públicos y las entidades administrativas, que impone a éstos actuar con rectitud, lealtad y honestidad en el cumplimiento de sus deberes y funciones.

Eficacia

El alcance de la eficacia se relaciona con la obligación que tiene el Estado de garantizar la efectividad de los principios, deberes y derechos que se encuentran establecidos en la Constitución colombiana, conforme se expresa en la Sentencia de la Corte Constitucional C-826 de 2013.

Economía

Este principio dimana del artículo 209 de la Constitución, como hemos visto, concordante con el artículo 334 de la misma norma, y se halla estipulado en el

artículo 12 de la Ley 1437 de 2011, donde se establece que está relacionado con que las autoridades públicas deben manejar los recursos de que disponen de manera austera, y ejecutar sus funciones en forma eficiente y efectiva, ahorrando tiempo y recursos, procurando siempre el beneficio de los ciudadanos.

A su turno, la Corte Constitucional señala el alcance de dicho principio, indicando en Sentencia C-288 de 2014, en concordancia con la Sentencia C-300 de 2012, que éste se fundamenta en el hecho de que el Estado debe optimizar el manejo de los recursos públicos, buscando cumplir con sus fines al menor costo posible.

Celeridad

La celeridad, como principio de la administración pública, se encuentra consagrada en el artículo 13 de la Ley 1437 de 2011, cuyo tenor indica que las autoridades públicas deben adelantar sus actuaciones con agilidad, logrando el cumplimiento de los objetivos públicos de manera rauda y oportuna, satisfaciendo las necesidades de los ciudadanos.

Por su parte, en la Sentencia C- 826 de 2013, se desarrolla el alcance de este principio, expresándose que la celeridad está asociada con el cumplimiento rápido y óptimo de los deberes a cargo de la administración, es decir no basta con que se realice de manera ágil, sino que debe ser de calidad o satisfactorio.

Debe señalarse, además, que en virtud del mismo debe procurarse realizar un trámite expedito, libre de requisitos innecesarios o que dilaten de manera injustificada la prestación del servicio.

Imparcialidad

El principio mencionado, se encuentra establecido en el artículo 3 de la Ley 1437 de 2011, e implica que los funcionarios públicos deben actuar de manera objetiva, sin que medie ningún sesgo, interés particular, favorecimiento o prelación subjetiva en el ejercicio de sus actuaciones, que – se remacha-, deben perseguir sólo el interés general.

La jurisprudencia constitucional delimita el alcance de este principio en la Sentencia C-095 de 2003, donde manifiesta que las autoridades públicas deben actuar de manera correcta y orientada al cumplimiento estricto del orden jurídico, sin que medie ningún interés o vínculo personal en sus actuaciones, que pueda hacerlo desviar de los fines públicos que debe perseguir.

Publicidad

Este principio, en el entender de la Corte Constitucional, impone a la administración dar a conocer a los destinatarios de los actos administrativos, el contenido de los mismos, para que estén enterados de la información contenida en ellos y su alcance, y puedan ejercer su derecho defensa y contradicción, impugnándolos³⁵.

Además de los anteriores, la Ley 489 de 1999 agrega que la función administrativa debe tener énfasis en los siguientes principios constitucionales:

Buena fe

El artículo 83 de la Constitución Política consagra el principio de buena fe, el cual consiste en una presunción de carácter legal, según el cual se presume que el ciudadano al dirigirse a la administración actúa de buena fe. No obstante, al ser una presunción de carácter legal, puede ser desvirtuada.

³⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-957 de 1999.

Igualdad

El derecho mencionado se encuentra contemplado en el artículo 13 de la Constitución, y en materia administrativa en el artículo 2 de la Ley 1437 de 2011, e implica que los ciudadanos son iguales ante la ley y deben recibir el mismo trato de las autoridades administrativas, lo cual, llevado al campo de la organización territorial, conlleva que las autoridades centrales y locales deben aplicar la ley y otorgar el mismo trato en la misma medida a los ciudadanos.

Eficiencia

El alcance de este principio se define en la Sentencia de la Corte Constitucional C-826 de 2013, y conlleva que el Estado debe optimizar el manejo de los recursos públicos procurando con ellos obtener el máximo de los beneficios posibles, dando prelación a las necesidades más básicas o urgentes a su cargo.

En el mismo sentido, se plasma en la Sentencia de la Corte Constitucional T-068/98, que la eficiencia está relacionada con que el Estado debe procurar los medios más adecuados para el cumplimiento de sus fines.

Participación

La participación política, está contemplada en el artículo 40 de la Constitución y consiste en la posibilidad de elegir y ser elegido, esto es la llamada democracia no solo representativa, como acontecía en la Constitución de 1886, sino también participativa.

La participación es uno de los principios primordiales del Estado, que puede ejercerse en distintos niveles, tanto nacional como de las entidades territoriales y local; así, la participación:

“Es una de las finalidades perseguidas por el Estado Colombiano a partir de la Carta de 1991 y se irriga en distintos escenarios de la vida nacional (...)”³⁶.

De la misma forma, se encuentra la participación en la conformación y modificación del orden jurídico, establecida en el artículo 374 de la Carta Política colombiana, a través de los mecanismos y herramientas normativas establecidos para ello.

Asimismo, se encuentra la participación administrativa, la cual irradia las instituciones públicas, y se compone de: procedimental, a través del derecho de petición y de información, estipulado en el artículo 23 de la Constitución; la participación en procesos educativos, consagrada en el artículo 45 y 68 del mismo cuerpo normativo; la participación ciudadana en la definición y discusión del plan de desarrollo, como lo señala el artículo 342 de la Constitución; la participación en la prestación control de los servicios públicos, establecida en el artículo 369 de la Carta Magna, y la participación en la regulación de la calidad de los bienes servicios consagrado en el artículo 78 de dicha norma fundamental³⁷.

La Constitución establece en su artículo 103 los mecanismos de participación ciudadana, dentro de los cuales se cuentan el voto, el plebiscito, la consulta popular, el referendo, el cabildo abierto, a iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato, en total 8 mecanismos que facultan al constituyente primario para ejercer, expresar y desarrollar a través de ellos la participación ciudadana en asuntos de interés o relevancia públicos.

³⁶ Younes Moreno, Diego, Op. Cit. p. 91.

³⁷ *Ibíd*em, p. 91.

El procedimiento y forma de ejercer dichos mecanismos se encuentran reglamentados por la ley 134 de 1994, que desarrolla el procedimiento para ejercerlos.

La participación ciudadana implica la posibilidad de gestionar, decidir, elegir, controlar, vigilar, y a grandes rasgos poder participar en la toma de decisiones públicas que afectan a los ciudadanos como también, por otra parte, ejercer control y vigilancia sobre dichas decisiones y actuaciones.

De la misma forma, el principio aludido propende porque los ciudadanos hagan parte activa en los procesos de elección de sus representantes políticos, pero también el control y vigilancia de su gestión, así como de la administración pública.

En la misma medida, como se ha dicho, pueden presentarse y ser elegidos a cargos públicos, por voto popular, de tal suerte que así se supera la democracia representativa y se estatuye y afianza la participativa.

Lo anterior irradia tanto la esfera de las entidades de orden nacional, como las distritales y sus autoridades centrales y locales.

Principio de subsidiariedad

Este principio es definido de la siguiente guisa por la Corte Constitucional en la Sentencia C-983 de 2005:

“El principio de subsidiariedad significa, por una parte, que el Estado no requiere intervenir cuando los individuos se basten a sí mismos. El apoyo del Estado se requiere allí en donde se hace imposible o demasiado difícil poder satisfacer de manera eficaz las necesidades básicas”.

En el plano concreto, bajo el contexto de las entidades territoriales, conlleva que el Estado debe procurar satisfacer las necesidades básicas de los habitantes de

entidades territoriales que mayoritariamente demandan de la prestación de los servicios públicos a su cargo, de tal manera que se establece una priorización en la prestación de los mismos dependiendo de las condiciones socio económicas de la respectiva entidad territorial.

Este principio se entiende en consonancia con los principios de coordinación y solidaridad, toda vez que en virtud de ellos las autoridades públicas, en este caso las de carácter central y las territoriales, deben trabajar conjuntamente para satisfacer las necesidades básicas de los ciudadanos, y debe desarrollarse el principio de solidaridad en el sentido que se enfatiza el gasto en las que cuentan con menores recursos y demandan con más urgencia la prestación efectiva de los servicios públicos.

Responsabilidad

Este principio se encuentra establecido en el artículo 7 de la Ley 1437 de 2011, donde se establece que los funcionarios públicos deben responder por el daño que sus actuaciones u omisiones ocasionen al Estado.

Dicha responsabilidad es tanto económica como de carácter penal y disciplinaria, y se rige por las normas aplicables en la materia.

El principio en mención, es definido de esta forma por la doctrina:

“(...) la consolidación de la responsabilidad estatal para responder por el daño antijurídico causado por sus agentes, la transformación del nivel de responsabilidad del agente estatal en relación con sus funciones y la posibilidad de comprometer su propio patrimonio en determinadas circunstancias (...)”³⁸.

³⁸ Corte constitucional Sentencia C-233/2002.

Así, para la doctrina los funcionarios públicos que con sus actuaciones u omisiones causen un daño antijurídico al Estado, deben responder incluso con sus propios recursos, y tienen un grado de corresponsabilidad junto con las instituciones públicas donde se desempeñen, es decir, la responsabilidad es compartida con el Estado.

Transparencia

El principio de transparencia, está establecido en el artículo 8 de la Ley 1437 de 2011, y se relaciona con que las actuaciones de las autoridades públicas deben ser abiertas, de público conocimiento, salvo que tengan reserva legal, y estar precedidas por el cumplimiento de los fines del Estado.

El alcance del principio de transparencia es señalado así por la jurisprudencia administrativa:

“La transparencia no busca otra cosa que dotar de pulcritud y claridad a las actuaciones de la Administración, descartando así todas aquellas conductas que resultan opacas, ensombrecidas, clandestinas u ocultas y, por tanto, ajenas al interés público y a los fines de la contratación de los entes estatales.”³⁹

Por lo tanto, las actuaciones de los funcionarios públicos deben ser diáfanos, honestas, dirigidas inexorablemente al cumplimiento de los fines que persigue el Estado, que no son otra cosa que satisfacer el interés general.

La transparencia va ligada a la ética institucional, que irradia desde el funcionario público y las autoridades⁴⁰, es decir, desde la misma administración pública, y es

³⁹ Consejo de Estado, Sección tercera. Sentencia del 29 de agosto de 2007, M.P. Mauricio Fajardo Gómez.

⁴⁰ Uricechea, Fernando. Hacia una nueva ética del funcionario público. En: RINAUDO, Ulises; NOVOA, Edgar (comp). *Apuntes para la modernización institucional de Santafé de Bogotá*,

un elemento esencial para el correcto y efectivo cumplimiento de los fines constitucionales.

Coordinación

No menos importante es el principio de coordinación, el cual establece que las entidades públicas deben actuar de manera coordinada en el cumplimiento de sus fines.

En la misma medida, se predica de la administración central del Estado y la administración local⁴¹, que deben trabajar articuladamente para lograr una óptima prestación de los servicios públicos y así satisfacer el interés general, más allá de la estructura jerárquica que supedita las segundas a las primeras.

Sobre este principio, se ha referido así la Corte Constitucional colombiana:

“(...) se relaciona (...) con el principio de subsidiariedad y podría considerarse como una derivación del mismo. Implica (...) una comunicación constante entre los distintos niveles para armonizar aquellos aspectos relacionados (...) con la garantía de protección de los derechos constitucionales fundamentales...”⁴².

La coordinación implica una sincronía entre las entidades centrales y locales, de tal forma que ambas trabajen en pro de unos objetivos comunes, que favorezcan el interés público, que no haya contrariedades, fricciones entre éstas y puedan ejecutar sin cortapisas ni dilaciones, previa planificación e interlocución, sus

Universidad Nacional de Colombia, Centro de Investigaciones para el Desarrollo- CID-. Corcas Editores, Bogotá, 1993, p. 110-111.

⁴¹ Muñoz Machado, Santiago. Op. Cit., p.125.

⁴² Corte Constitucional, Sentencia C- 983 de 2005.

funciones; por eso se entiende que la administración central y local, debe integrarse en un sistema, en torno al cumplimiento de los fines constitucionales⁴³.

Como se observa, el principio de coordinación es indispensable para que pueda haber una efectiva garantía de los derechos fundamentales de los ciudadanos, en cuanto a su relación con la administración pública, pero también en lo que atañe a cumplimiento de fines del Estado, dentro de ellos, la prestación de los servicios públicos a los administrados.

Solidaridad

Este principio, se encuentra establecido de manera taxativa en la Constitución colombiana, como un principio del Estado social de derecho⁴⁴, y se ha desarrollado y aplicado en la administración pública, deviniendo de un alcance jurisprudencial, doctrinal y pragmático.

La solidaridad implica que las instituciones públicas, entre ellas las entidades territoriales, no están aisladas entre sí, y deben correlacionarse⁴⁵ y coadyuvar a las demás en la solución de sus problemas más apremiantes, cuando ésta lo requieran, y hasta la medida de lo fácticamente posible.

Autonomía

Este principio, se predica de las entidades territoriales, en los ámbitos político administrativo, y se establece como medio que posibilita la descongestión del

⁴³ Ortega Álvarez, Luis. Las competencias propias de las autoridades locales. En: Muñoz Machado, Santiago (director). *Tratado de derecho municipal*, Ed. Iustel, Madrid, 2011, p. 457.

⁴⁴ Cañón Ortegón, Leonardo. La solidaridad como fundamento del Estado Social de Derecho, de la seguridad social y la protección social en Colombia. En: revista Páginas de seguridad social, Vol 1 n.º 1 enero-junio 2017, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, p. 5-29.

⁴⁵ Jiménez- Blanco, Antonio. Las relaciones interadministrativas de supervisión y control. En: Muñoz Machado, Santiago (director). *Tratado de derecho municipal*. Ed. Iustel, Madrid, 2011, p. 592-593.

Estado unitario o centralista, de tal suerte que se transfieren competencias y funciones a las primeras, en aras de lograr los fines comunes.

El principio de autonomía emana del artículo 287 de la Constitución, y su alcance ha sido dado por la Corte Constitucional en Sentencia C-937 de 2010: “el principio de autonomía de las entidades territoriales tiene que ver con la potestad de autogobierno y manejo de los asuntos propios”.

Tratándose del Estado colombiano, organizado como República Unitaria, éste debe respetar y garantizar la autonomía de las entidades territoriales, y los elementos que la componen:

“(i) capacidad de gobernarse por autoridades propias; (ii) potestad de ejercer las competencias que les correspondan; (iii) facultad de administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones; y (iv) derecho a participar en las rentas nacionales”⁴⁶.

Visto de esta forma, la autonomía implica la facultad de que las entidades territoriales sean gobernadas por autoridades propias, puedan desempeñar las funciones que les impongan la Constitución y la ley, administrar sus propios recursos y determinar tributos que les permitan lograr sus fines, en beneficio del interés público, lo que se enmarca dentro de una autonomía política y administrativa, donde, en principio, no puede interferir la administración central⁴⁷, pues tienen capacidad de decisión y gestión de sus asuntos locales.

De igual manera, la Constitución prescribe que las entidades territoriales pueden participar de los ingresos o rentas nacionales, las cuales son repartidas por la administración central.

⁴⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-937 de 2010.

⁴⁷ VIDAL PERDOMO, Jaime; MOLINA BETANCURT, Carlos. Op. Cit., p. 200.

Lo anterior no conlleva la independencia total de las entidades territoriales en que se descentraliza el Estado Unitario, pues éste se reserva el *control de tutela*, cuyo titular son las autoridades administrativas de carácter nacional, de tal suerte que éstas son quienes definen las funciones que transfieren a aquéllas, pueden verificar su cumplimiento, y se reservan el poder legislativo⁴⁸.

La autonomía es el principio que, en esencia, permite el funcionamiento de las entidades territoriales, su autogestión, autogobierno y autoorganización, posición adoptada por la doctrina y la jurisprudencia⁴⁹, de tal forma que puedan tener sus propias instituciones y administrar sus asuntos.

Con ello se permite la descongestión del Estado la prestación de los servicios públicos a los ciudadanos, con celeridad, transparencia y eficiencia, contribuyendo al desarrollo de otros principios que analizaremos en detalle, como son, en su orden: descentralización, desconcentración y delegación.

Precisamente, el artículo 209 de la Constitución, consagra dichos principios, los cuales representan medios por los cuales la administración pública ejerce su función y persigue la consecución de los fines públicos.

Como puede observarse, dentro de los principios que rigen la administración pública, se encuentran la descentralización, la desconcentración y la delegación, los cuales de manera directa e indirecta permiten la realización de funciones, competencias y responsabilidades que tiene a cargo el poder central del Estado, y así asegurar la prestación de servicios públicos como lograr un acercamiento a los

⁴⁸ Naranjo Mesa, Vladimiro. Op. Cit., p. 306-307.

⁴⁹ Colom Pastor, Bartolomeu. La potestad organizativa de las Comunidades Autónomas. En: *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, No. 306, INAP, Madrid, 2008, p. 187-188.

Accesible: <https://revistasonline.inap.es/index.php?journal=REALA&page=article&op=view&path%5B%5D=9375&path%5B%5D=9424>

ciudadanos y satisfacer sus intereses frente a la labora administrativa y política de dichas instituciones.

Dichos principios deben cumplirse, en desarrollo y aplicación de otro principio contenido en la Constitución, que, si bien no se enuncia en el artículo 209, es de imperativa observancia para las autoridades administrativas, como es el de supremacía de la Constitución, el cual deriva del artículo 4 de la Constitución, que establece que la Constitución es normas de normas y sus disposiciones prevalecen, en caso de conflictos, sobre las demás.

La Corte Constitucional ha expresado sobre el principio de supremacía constitucional, en Sentencia C-054 de 2016:

“El principio de supremacía constitucional cumple una función integradora del orden jurídico. La Constitución fija el modelo de Estado como democrático y social de Derecho, determina los valores fundantes de dicho modelo, propugna por la primacía de la dignidad humana, la justicia y la eficacia de los derechos fundamentales, así como garantiza el pluralismo, la participación, el aseguramiento de la igualdad (...)”.

De tal forma, que los principios que establece la Constitución, antes vistos, son de estricto cumplimiento para la administración, y las leyes y demás normas aplicables, deben ir en sintonía con los mismos, así como su interpretación y aplicación, de tal suerte que debe existir coherencia en el ordenamiento jurídico, unidad, la cual está dada por el principio integrador de las normas que representa la supremacía constitucional.

Por esta razón, los principios de descentralización, desconcentración y delegación deben ser desarrollados y aplicados por las autoridades administrativas, por ser de raigambre constitucional y porque a través de ellos se buscan cumplir los demás principios enunciados.

Igualmente, la descentralización, desconcentración y delegación, se explican por la necesidad de otorgar facultades, competencias y funciones a otras entidades

territoriales, distintas del Estado Central o Unitario, y en las cuales éste se divide, o traspasa funciones y potestades, para poder hacer frente a las prestación de servicios públicos a su cargo y estar más cerca al ciudadano; es por ello que, con el tiempo, las entidades territoriales (departamentos, distritos, municipios), fueron revestidos de más funciones o competencias⁵⁰.

A continuación, dada su relevancia y pertinencia para esta tesis, estudiaremos estos tres últimos principios y fines que debe perseguir la administración pública dentro del Estado unitario, para que éste pueda llevar a cabo sus funciones, responsabilidades y competencias.

2. Descentralización

Colombia es un Estado descentralizado, esto es, si bien se presenta como un Estado Unitario, descentraliza sus funciones del nivel central o nacional a los diferentes niveles de la organización territorial del mismo, como son los departamentos, distritos, municipios, entre otros. De esta forma, se puede aseverar:

“Si nuestro Estado es descentralizado, esto significa que Colombia para administrarse, debe considerar las distintas modalidades de descentralización universalmente conocidas”⁵¹.

La descentralización, entonces, es la forma de organización político administrativa que adopta el Estado colombiano, el cual en esencia es unitario, pero para efectos de aminorar ese centralismo fuerte y en aras de poder ser eficiente en la prestación que los servicios que tiene a cargo y para asegurar el cumplimiento de

⁵⁰ Jiménez Plaza, María del Carmen. Las competencias locales en materia de gestión de residuos. En: Muñoz Machado, Santiago (director). *Tratado de derecho municipal*. Ed. Iustel, Madrid, 2011, p. 2691.

⁵¹ Younes, Diego, Op. Cit, p. 87 a 88.

sus fines constitucionales se vale de esta figura, la cual puede definirse así en términos generales:

“La descentralización, es la atribución que se otorga a las personas jurídicas públicas distintas de la nación (por ejemplo, los departamentos y los municipios), para autogobernarse mediante la radicación en ellas de ciertas facultades que ejercerán autónomamente.”⁵².

Para el autor en comento, la descentralización es un proceso que coadyuva al desarrollo y afianzamiento de la democracia en el Estado.

En la misma medida, puede aseverarse que la descentralización está relacionada con el proceso mediante el cual se trasladan funciones administrativas a entidades regionales o locales⁵³.

Penagos Vargas, trae otra acepción de la descentralización en los siguientes términos:

“De manera general, la descentralización significa otorgamiento de cierta autonomía a las comunidades locales para que se administren ellas mismas y no sean gobernadas desde la capital de la República”⁵⁴.

El mismo autor considera que la descentralización implica un poder político y administrativo, los dos primeros se dan en las entidades del orden nacional, en tanto que en las regionales o locales se presenta solo el administrativo, en una dualidad de competencias, otorgadas por las normas constitucionales y legales⁵⁵.

La descentralización también puede definirse como una forma de transferencia de competencias de entidades centrales con destino a otras autoridades jerárquicamente subordinadas, por ello los entes descentralizados tienen autonomía administrativa, fiscal y personería jurídica, pueden gobernarse por

⁵² Ibídem, p. 88.

⁵³ Naranjo Mesa, Vladimiro. Op. Cit., p. 306.

⁵⁴ Penagos Vargas, Gustavo. Manual de la administración municipal. Ediciones Librería del Profesional. Bogotá, 1989, p. 263.

⁵⁵ Ibídem.

autoridades propias, administrar los recursos y percibir recursos de orden nacional⁵⁶.

La descentralización es un principio que emana de la Constitución, y a través de él busca cumplirse la satisfacción del interés general, al descongestionarse el Estado:

“El principio de descentralización responde a un criterio de racionalización y optimización de la competencia, pretendiendo una mayor eficacia de la gestión pública, pero también una mayor democratización...”⁵⁷

La descentralización, entonces, surge de las entrañas del mismo Estado Unitario, al reconocerse que no puede éste, bajo un centralismo estricto, dar respuesta a todas las demandas ciudadanas y la prestación de servicios a su cargo, sino que es menester transferir competencias y funciones a otras entidades, de carácter regional o local, con el fin de que ellas las ejecuten, pero también, a su turno, se les está concediendo autonomía decisoria:

“Frente a la centralización total, o sea la posibilidad de que todos los asuntos de interés ciudadano fueran decididos desde la capital de la nación, el modelo que estamos examinando reconoce la existencia de necesidades locales que se deben decidir donde se presentan, por autoridades locales”⁵⁸.

Debemos precisar que el modelo administrativo del Estado colombiano no es totalmente descentralizado, sino también desconcentrado, por cuanto existen limitaciones de competencia que surgen del plano administrativo y económico, además de la orientación, control y evaluación general de las actividades de los organismos y entidades administrativas que ejerce el Presidente de la República, los ministros, los directores de departamentos administrativos, los superintendentes, los gobernadores, los alcaldes y los representantes legales de

⁵⁶ Penagos, Gustavo. La descentralización territorial en el Estado Unitario, en Revista *Vniversitas*, Universidad Javeriana, Bogotá, 2003, p. 13. Accesible en: revistas.javeriana.edu.co/index.php/vnijuri/article/download/14839/11979

⁵⁷ Iglesias Martín, Antonio. Autonomía municipal, descentralización política e integración europea de las entidades locales, Ed. Ariel, Barcelona, 2002, p. 150.

⁵⁸ VIDAL PERDOMO, Jaime. Molina Betancurt, Carlos. Op Cit., p. 191.

las entidades descentralizadas y sociedades de economía mixta de cualquier nivel administrativo.

Otra forma de definir la descentralización está dada por Jaime Vidal Perdomo, quien señala:

“(...) la descentralización administrativa es el traslado legal a los departamentos y municipios de funciones de esa índole, que antes pertenecían a las autoridades nacionales, para que las ejerzan por sus órganos propios (asamblea o concejo municipal, según el caso), haciéndolos titulares de ellas (...)”⁵⁹.

Lo cual significa que la descentralización es un traslado definitivo de competencias, es decir, que no pueden retomarse inmediatamente por los entes centrales, como puede suceder en la desconcentración, como se verá, de tal forma que dichas funciones o competencias pasan a ser ejercidas por entidades territoriales del orden municipal, departamental o distrital, o, dicho de otra forma, por entidades regionales o locales, a través de sus instituciones colegiadas y ejecutivas.

Por su parte, otros autores definen así la descentralización:

“Al menos en principio, podría argumentarse que la noción de descentralización inter-jurisdiccional resume sintéticamente el grado y la calidad de autonomía, autoridad y responsabilidad en la toma y ejecución de decisiones asumida por las autoridades descentralizadas”⁶⁰.

⁵⁹ Vidal Perdomo, Jaime. La Ley 489 de 1998: la segunda gran teoría de la organización y el funcionamiento de la administración colombiana, en *Teoría de la organización administrativa colombiana*. Ed. Universidad del Rosario- Escuela Superior de Administración Pública, Bogotá, 2005, p. 117.

⁶⁰ GARAY SALAMACA. Luis Jorge; SALCEDO- ALBARÁN, Eduardo. Crimen, captura y reconfiguración cooptada del Estado: cuando la descentralización no contribuye a profundizar la democracia. En: 25 años de la descentralización en Colombia. Ed. Konrad Adenauer Stiftung. Bogotá, 2010, p. 91. Accesible: <http://www.kas.de/wf/doc/23110-1442-4-30.pdf>

Según esta perspectiva, la descentralización ostenta grados relativos, cualitativos y referenciales, que dependen también de la concepción del sector público que se tenga, entre el enfoque neoclásico, elector medio, burocrático y alternativo⁶¹.

La descentralización es necesaria para poder lograr la eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios públicos, pero enfrenta obstáculos relacionados con la administración pública de los recursos, que se traduce en corrupción, lo cual puede afectar el mismo proceso y fines de la descentralización⁶².

La descentralización, no obstante, es una apuesta importante e indispensable para lograr los propósitos y fines constitucionales del Estado Social de Derecho que es Colombia, que no son otros que los públicos, y que no es posible alcanzar con la sola aplicación de la desconcentración.

La descentralización, al contrario de la desconcentración, se produce entre entidades con distinta personería jurídica, tanto del sector público como del privado. Estas entidades se descentralizan, es decir, se apartan del nivel central, con el fin de ejecutar tareas y cumplir con los fines de la administración pública del Estado siguiendo los principios establecidos en el artículo 209 de la Constitución colombiana, antes citado:

“La descentralización es un término que se refiere a situaciones y procesos que ocurren tanto en organizaciones privadas como en organizaciones públicas. En su sentido más general consiste en la existencia de unidades alejadas del centro y en los procesos mediante los cuales se transfiere algún tipo de poder a dichas unidades.”⁶³.

Las funciones o competencias que tienen los entes centrales, pueden dividirse en otras entidades, de tal suerte que puede haber descentralización por funciones o

⁶¹ Ibídem, p. 91-100.

⁶² Ibídem, p. 89-90 y 101.

⁶³ Penagos Vargas, Gustavo. Descentralización territorial y gestión local en Bogotá, Op. Cit., p. 11.

por territorio. La primera referida a que se transfieren funciones a otras entidades para su ejecución, sin que implique otro territorio, y la segunda cuando se trasladan dichas funciones a otras entidades territoriales, importando el elemento territorial.

La descentralización se da en los Estados Unitarios o centralizados como Colombia, porque precisamente se busca hacer más eficiente el funcionamiento de éste. Ahora bien, la descentralización por funciones, así como la desconcentración, son propiamente administrativas, mientras que la descentralización territorial es político-administrativa, pues hay elección democrática:

“La desconcentración y la descentralización funcional o delegación son principalmente formas de organización administrativa mientras que la descentralización territorial-política (...) combina el enfoque administrativo con el político (...)”⁶⁴.

La desconcentración, así como la descentralización, bajo la perspectiva de este autor, pueden coexistir en un mismo Estado o territorio, es decir, no son necesariamente excluyentes.

La descentralización y la modernización del Estado propician la participación democrática, en cuanto a la descentralización territorial se refiere. Mientras que la descentralización por funciones es una transferencia de funciones de un cargo superior a uno inferior.

A nivel del Estado, la descentralización propicia la eficiencia de éste en la prestación de los servicios a su cargo, su acercamiento al ciudadano, y que éstos tengan libertad para elegir a sus gobernantes, a nivel regional o local, pero también para opinar, debatir y ejercer control de los asuntos públicos. Es una contraposición al centralismo, que no permite que el Estado asuma de manera expedita y con celeridad la respuesta a las demandas de los ciudadanos.

⁶⁴ Ibídem, p. 12.

La descentralización del Estado no es estática, meramente administrativa ni tiene como único fin la organización territorial, y no puede equipararse a un simple tecnicismo. Al trasladar funciones y potestades del poder central al regional o local, se está persiguiendo el propósito de la eficiencia, participación y autonomía:

“No puede haber desarrollo integral en un Estado centralista, o bien artificialmente descentralizado, ya que las regiones no pueden atender las decisiones administrativas inmediatas y en forma autónoma”⁶⁵.

A nivel mundial, existen Estados que ostentan modelos políticos que se basan en la descentralización y tienen la necesidad de mejorar el funcionamiento de las entidades territoriales, por lo cual se impulsa el desarrollo de estrategias encaminadas a modificar las relaciones entre el Estado central y las regiones o provincias y las localidades que de este se desprenden, buscando así mejorar el modelo político adoptado y estrechar las relaciones Estado-Sociedad.

Autores como Pilar Gaitán Pavía y Carlos Moreno Ospina, señalan cuatro enfoques de la descentralización en América Latina y El Caribe, los cuales están representados en los enfoques neoconservador, la sociología de la acción, politicista, y derivacionista. Para dilucidar el alcance de dichos enfoques, debemos precisar que estos corresponden a líneas de interpretación que permiten entender la descentralización, su concepción y aplicación, principalmente en los países latinoamericanos⁶⁶.

Silva Colmenares también analiza dichos enfoques, coincidiendo en su papel orientador en la interpretación de cómo ha sido vista la descentralización en América Latina⁶⁷.

⁶⁵ Penagos Vargas, Gustavo. Descentralización administrativa. Ediciones Librería del Profesional, Bogotá, 1991, p. 34.

⁶⁶ GAITÁN PAVÍA, Pilar; MORENO OSPINA, CARLOS. Poder local: realidad y utopía de la descentralización en Colombia. Ed. Universidad Nacional de Colombia- Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1992, p. 34 a 43.

⁶⁷ Silva Colmenares, Julio. Descentralización y modernización del Estado. Universidad Autónoma de Colombia, Bogotá, 1993, p. 2-6.

Es así como el enfoque neoconservador, parte de considerar que el Estado ha sido ineficiente en sus funciones administrativas y reguladoras, no ha sido capaz de dar respuesta a las demandas y necesidades de los ciudadanos, y por ello debe aplicarse una descentralización que permita lograr esa eficiencia y dotar de recursos a las regiones o el nivel local para que puedan desarrollarse⁶⁸.

Por su parte, la sociología de la acción converge con el anterior enfoque en considerar que el Estado centralista es ineficiente, pero hace énfasis en que debe descentralizarse para lograr no sólo solucionar los problemas sociales, sino asegurar la participación democrática en los asuntos públicos⁶⁹.

El enfoque politicista señala que la descentralización debe responder o enfrentar las condiciones que pueden sobrevenir en un Estado centralista, como son la crisis económica y política, que amenazan el Estado, de tal suerte que la descentralización se ofrece como una posible salida a la misma⁷⁰.

Por último, se encuentra el enfoque derivacionista, el cual “procura explicar la racionalidad de las políticas descentralistas en América Latina a partir de un marco de análisis que se apoya, fundamentalmente, en las teorías neomarxistas de la acumulación y de la crisis”⁷¹. Este enfoque, en consideración de Gaitán Pavía y Moreno Ospina, buscan aplicar la racionalidad y la legitimidad como procesos indispensables que deben ir de la mano de la descentralización⁷².

La racionalización presente en el anterior enfoque, también se concibe en el modelo o enfoque estructuralista, donde se resalta la importancia, de la

http://www.fuac.edu.co/recursos_web/observatorio/publicaciones/DESCENTRALIZACION%20Y%20MODERNIZACION%20DEL%20ESTADO.pdf

⁶⁸ GAITÁN PAVÍA, Pilar; MORENO OSPINA, CARLOS, Op. Cit, p.35-36.

⁶⁹ Ibídem, p. 36-39.

⁷⁰ Ibídem, p. 39-43.

⁷¹ Ibídem, p. 43.

⁷² Ibídem, p. 43-50.

democratización dentro de la descentralización, y la modernización del Estado como consecuencia u objetivo de la primera⁷³.

Silva Colmenares también está de acuerdo con este proceso de modernización, como una de las finalidades implícitas o colaterales a la descentralización, adonde debe tender el Estado para asegurar una mejor prestación de los servicios públicos y una verdadera democracia y desarrollo económico⁷⁴.

En los enfoques en mención se observa un propósito encauzado a la eficiencia del Estado como es superar la ineficiencia del mismo y realizar una modernización administrativa, pretendiendo una efectiva asignación de los recursos públicos y a una óptima prestación de los servicios a cargo del Estado que repercuten en la sociedad, donde además no puede faltar la democratización, esto es, la apertura de canales de participación activa de los ciudadanos en los debates, decisiones y manejo de los recursos públicos.

La descentralización ostenta objetivos y beneficios económicos, sociales y de desarrollo, los primeros representados en la provisión de mayores recursos a nivel regional o local, los segundos a una óptima prestación de los servicios públicos, en términos de calidad y cobertura, y el último está relacionado con el desarrollo a nivel local, en todos los ámbitos⁷⁵.

Silva Colmenares señala que la modernización del Estado y las instituciones que lo componen, pueden darse de la mano de la descentralización, lo cual no sólo repercute en su eficiencia en la prestación de los servicios públicos, sino también en mayores espacios de participación democrática⁷⁶.

⁷³ CARDENAS, Miguel Eduardo et al. Descentralización y Estado Moderno. FESCOL-FAUS, Bogotá, 1991, p. 237 y ss.

⁷⁴ Silva Colmenares, Julio. Op. Cit., p. 35-40.

⁷⁵ Vivas Reyna, Jorge. Descentralización administrativa, política fiscal y de planificación regional. Una visión general. Federación nacional de Cafeteros, Bogotá, 1987.

⁷⁶ Silva Colmenares, Julio. Op. Cit., p. 49-53.

Para Silva Colmenares, la descentralización es un proceso importante que hace parte de la modernización del Estado, la cual no debe confundirse con privatización, sino con desarrollo económico y social, que se logra en parte con la eficiencia y eficacia del Estado en la prestación de los servicios a su cargo, en beneficio de los ciudadanos⁷⁷.

La descentralización, de esta forma, sirve para lograr los fines del Estado Social de Derecho, y posibilita la autonomía de las entidades territoriales en que se divide el Estado, o que se crean al abrigo de ella para que éste pueda funcionar de mejor manera, por ello se habla de que la descentralización conlleva que el Estado no tenga una persona jurídica única, sino que surge con la descentralización una persona jurídica distinta, de lo contrario estaríamos ante la figura de la desconcentración, que si bien también existe o se da en un Estado Social de Derecho como es Colombia, no conlleva el nacimiento de una persona jurídica diferente⁷⁸.

En el Estado colombiano se producen la descentralización y la desconcentración, con las diferencias que entraña cada uno de los mismos, aunque tienden a los mismos fines de descongestión y eficiencia; también se puede apreciar un híbrido o modelo incompleto de la desconcentración, por cuanto las entidades territoriales no son a ciencia cierta autónomas, sus competencias y su patrimonio o recursos financieros son limitados, y se encuentran sometidas a un control estricto, que conlleva evaluación de sus funciones y actividades ejecutadas así como la dirección de sus políticas.

El ordenamiento jurídico aplicable a la descentralización, derivado de la Constitución y las leyes, se inclina por favorecer el poder central y permitir la concentración de recursos y funciones en cabeza de algunas autoridades nacionales. El Presidente de la República ostenta una gran influencia en las

⁷⁷ Silva Colmenares, Op. Cit., p. 20-21.

⁷⁸ Penagos Vargas, Gustavo. Descentralización administrativa. Op. Cit., p. 30-31.

decisiones administrativas, por medio de su facultad de orientación, control y evaluación administrativa, que puede ejercer sobre las entidades territoriales.

La descentralización territorial, se da en el Estado unitario, como producto o consecuencia de la autonomía de que gozan las entidades territoriales, como lo consagra el artículo 1 de la Constitución colombiana, donde se establece, como principio fundamental, que Colombia adopta el modelo de Estado social de derecho y se organiza como República unitaria donde se debe aplicar la descentralización, en virtud de la cual las entidades territoriales que lo componen gozan de autonomía.

Como puede verse, este artículo consagra expresamente el carácter de República unitaria que es Colombia, basada en el principio de la descentralización, lo cual implica autonomía de sus entidades territoriales, esto es, municipios, departamentos, distritos, entre otros.

Dicha autonomía es de carácter político administrativo, por cuanto estas entidades territoriales tienen personería jurídica y disponibilidad presupuestal, no obstante, están sometidas al control o dirección, muchas veces, de entes centrales. De esta forma, el Estado es unitario y descentralizado, en el sentido en que la ley restrinja las facultades de orientación, control y evaluación que tiene el poder central.

La descentralización es así un principio constitucional que debe observarse en la función administrativa, al haber sido también estatuido como un principio en ésta, tal como lo dispone el artículo 7 de la Ley 489 de 1998, donde se ordena al Gobierno cumplir con los principios constitucionales y legales sobre descentralización administrativa y la autonomía de las entidades territoriales, para lo cual debe expedir normas para implementar, desarrollar y ejecutar la distribución de funciones entre los diferentes niveles de la administración (central, departamental, municipal, distrital, etc.), atendiendo criterios como que la

prestación de los servicios esté en cabeza de los municipios, y el control de dicha ejecución la tengan los departamentos, y la definición de los planes, políticas y estrategias corresponde a la Nación.

Igualmente, se consagra que en las entidades nacionales descentralizadas deben cumplirse los principios de delegación y delegación, por lo cual corresponde al Gobierno Nacional expedir disposiciones para desarrollar y lograr este fin. Así, en virtud de estos principios, los funcionarios regionales pueden detentar facultades para ejecutar presupuesto, ordenar el gasto, contratar, nominar, como también formular anteproyectos de presupuesto anual para ejecutar en el ámbito de la región que administran.

Se fija un control administrativo para dichos funcionarios, en atención a que administran presupuesto, ordenan el gasto y contratan, lo cual persigue la transparencia en el manejo de los recursos y su correcta inversión en el desarrollo y prestación de servicios en la región o entidad territorial respectiva.

La descentralización es, entonces, un principio constitucional y administrativo, pero también una necesidad, una forma de pretender resolver los problemas que enfrenta el Estado, en todos sus niveles, con respecto a la prestación de servicios públicos y gestión administrativa, entre otros. Estos problemas no se logran resolver con la centralización administrativa, que en palabras del profesor Penagos Vargas:

“La centralización administrativa consiste en un sistema en el cual se ejerce el poder en forma absoluta y absorbente por medio de un solo órgano central, de tal manera que existe dependencia absoluta y subordinación jerárquica total”.⁷⁹

⁷⁹ Penagos Vargas, Gustavo. La descentralización en el estado unitario. Ediciones doctrina y ley. Bogotá, 1997, p. 85.

La centralización administrativa, pues, hoy en día es objeto de rechazo y está siendo superada por la descentralización administrativa, lo cual ha sido favorecido por la división de poderes en legislativo- también llamado deliberante-, ejecutivo y judicial, propuesta por Aristóteles en primer lugar en su libro *La Política*⁸⁰-quien considera que deben operar de forma armónica-, y convalidado por el barón de Montesquieu en su libro *Del Espíritu de las Leyes*⁸¹, de tal suerte que se busca que no haya concentración desproporcionada de poder en un solo órgano, y que se limite la subordinación directa de órganos superiores sobre órganos inferiores.

Así, como concluye el profesor Penagos Vargas:

“La época moderna se caracteriza por la descentralización y la desconcentración administrativa, con el fin de lograr una efectiva prestación de servicios a todos los ámbitos, en especial en los órdenes departamental y municipal”.⁸²

De esta forma, la descentralización administrativa cobra mayor relevancia y se erige como un principio en la Constitución Política de 1991, como se verá, con la finalidad de que a través de ella no sólo se aminore la concentración del poder y el mando en un solo estamento, sino también que puedan lograrse de manera más los fines del Estado y la prestación de los servicios a su cargo.

La descentralización no es sólo una técnica administrativa, sino que representa la realización del Estado Social de Derecho que es Colombia, pues no sólo busca la eficiencia de las instituciones del Estado, sino que éste esté más cerca de los ciudadanos y éstos puedan tener mayores espacios de participación ciudadana⁸³.

De la misma forma, la descentralización busca proveer mayor cantidad y calidad de servicios, en los campos de salud, educación, servicios básicos, seguridad, democracia y convivencia, ofrecer mejor calidad de vida a los ciudadanos, facilitar la implementación y aplicación de políticas públicas, acercar la autoridades

⁸⁰ Aristóteles. *La Política*. Ed. Alba, Madrid, p. 193-200.

⁸¹ Montesquieu. *Del espíritu de las leyes*. Ed. Altaya, Barcelona, 1993, p. 113-136.

⁸² Penagos Vargas, Gustavo. *La descentralización en el estado unitario*, Op. Cit., p. 93.

⁸³ *Ibíd*em, p. 34.

locales a los habitantes de las entidades territoriales, ya que la distancia entre las autoridades centrales y los ciudadanos es mayor y no posibilita su interacción o interrelación, así como evitar que se expanda la administración central, esto es, lo que veníamos anunciando morigerar el poder del Estado unitario o centralista, en beneficio del interés general⁸⁴.

Igualmente, la descentralización permite que los problemas del nivel local se puedan resolver de manera más rápida y competitiva, abre mayor espacio a la innovación y descarga de funciones y competencias a la administración central, haciendo que el Estado marche de manera eficiente en pos de favorecer el interés público⁸⁵.

La descentralización es necesaria en un Estado Social de derecho, porque está acorde con sus principios y permite desarrollarlos, redundando en su mejor funcionamiento y en el bien común.

Dentro de dicho esquema descentralizador, es importante el papel que juegan los municipios y distritos, toda vez que asumen esas competencias, funciones y responsabilidades que están en cabeza del Estado central, pero corresponde a éstos ejecutarlas de manera óptima:

“Los municipios han recibido paulatinamente un sinfín de responsabilidades, antes gerenciadas por la nación, en el entendido de que las necesidades de la ciudadanía están más cerca del Estado local- la alcaldía- y sus instituciones. Se inicia un proceso de descentralización de la nación hacia los municipios...”⁸⁶.

Este esquema descentralizador se da a nivel del Estado centralista, quien transfiere funciones a los municipios y distritos, pero a su vez se produce al interior

⁸⁴ Procuraduría Delegada para la Descentralización y las entidades territoriales, Op.Cit., p. 31-32.

⁸⁵ Ibídem, p. 32.

⁸⁶ Torres, Hernando. La nueva lógica de la gestión institucional. El desmonte del viejo orden asistencialista. RINAUDO, Ulises; NOVOA, Edgar (comp). Apuntes para la modernización institucional de Santafé de Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Centro de Investigaciones para el Desarrollo- CID-. Corcas Editores, Bogotá, 1993, P. 25.

de éstos, con la creación de las localidades a quienes los segundos trasladan competencias, como se verá.

El Estado centralista tuvo en la Constitución de 1991 una posibilidad jurídica plausible para hacerse más dinámico y flexible al hacerse taxativa la descentralización, en virtud de la cual puede descargar funciones y responsabilidades en las entidades territoriales:

“La Constitución de 1991 profundizó el proceso de descentralización que se venía dando en el país desde mediados de los años ochenta, asignando recursos crecientes para acelerar la transición de un Estado centralista a uno descentralizado”⁸⁷.

De esta forma, la Constitución dio pie a la flexibilización del Estado centralista, permitiendo el descargue de funciones en las entidades territoriales, provistas de autonomía política y cierta autonomía financiera.

La descentralización en Colombia ha sido un proceso lento, que empezó a gestarse desde los municipios y Departamentos⁸⁸- que pasaron de ser Estados soberanos a ser Departamentos en 1886-, y posteriormente con la creación de los Distritos, entre ellos Bogotá, de tal forma que se les transfirieron funciones y competencias del nivel central nacional, para que las asumieran de forma definitiva, haciendo posible la descongestión de responsabilidades del Estado, y viable la prestación de los servicios a su cargo.

La Constitución Política de 1991, revistió a los municipios, departamentos y Distritos, de la calidad de entidades territoriales, como también estatuyó los principios de descentralización, desconcentración y delegación que permiten descargar al Estado de funciones, competencias y responsabilidades, para que pueda cumplir con los fines constitucionales que le asisten.

⁸⁷ Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Acciones concretas. Estrategias para el fortalecimiento de la descentralización, Ed. El Ministerio, Bogotá, 2002, P. 7.

⁸⁸ VIDAL PERDOMO, Jaime; MOLINA BETANCUR, Carlos. Op. Cit., p. 191.

Dichos principios, se concibieron para descongestionar al Estado de funciones y hacerlo más eficiente en la prestación de los servicios públicos a su cargo. En general, las entidades locales en que se descentralizó el Estado, se convirtieron en ejecutoras de dichas competencias y funciones, siguiendo directrices de la autoridad central⁸⁹, para que aquel pudiera cumplir con sus responsabilidades.

La descentralización, no obstante, implica más que un mero traslado de competencias, ya que entraña aspectos más sustanciales, como la autonomía político administrativa, entre otros.

Sin embargo, la descentralización no le quita el cariz unitario al Estado colombiano, pues coexiste dentro de éste, es el mecanismo o principio a través del cual éste busca cumplir sus fines constitucionales, y también otorgar poder de administración y decisión a las entidades territoriales:

“La forma de Estado sigue siendo unitaria, con centralismo político y descentralización administrativa. Ello significa que existe un solo Estado- a diferencia de lo que ocurre en el modelo federal- y que las funciones políticas (constituyentes y legislativas) están centralizadas en los órganos nacionales”⁹⁰.

La Constitución Política de 1991, mantuvo el centralismo de la Constitución de 1886, pero lo atenuó, por medio de figuras como la descentralización administrativa, que hizo posible una nueva división político administrativa, con el otorgamiento de mayores funciones y autonomía a las entidades territoriales, sin las cuales el Estado- centralista o unitario- no podía descongestionarse, ejercer sus funciones con celeridad y eficiencia y cumplir los fines y principios constitucionales.

2.1 Marco legal de la Descentralización

⁸⁹ Mestre Delgado, Juan Francisco. Formas de prestación de los servicios públicos locales. En: Muñoz Machado, Santiago (director). *Tratado de derecho municipal*, Ed. Iustel, Madrid, 2011, p. 2064-2065.

⁹⁰ VIDAL PERDOMO, Jaime; MOLINA BETANCURT, Carlos. Op. Cit., p. 365.

La Constitución Política de 1991 establece los principios rectores del Estado colombiano, dentro de ellos la soberanía popular y precisamente la descentralización, dentro del Estado social de derecho que es Colombia.

De esta forma, en el título I de dicho cuerpo normativo se consagran los principios fundamentales del Estado, dentro de los cuales se encuentra el artículo 1 que consagra como principio fundamental del Estado la descentralización, como se vio.

Como puede observarse, expresamente se consagra el modelo del Estado Social de Derecho y la organización política del Estado, donde se establece por mandato constitucional la autonomía de las entidades territoriales y el carácter democrático, pluralista y participativo del Estado.

La Constitución establece así la descentralización que se entiende en dos sentidos: uno genérico, en el que todo proceso que traslada asuntos del capital de estado a entidades seccionales y locales; otro técnico representado en la figura en sí y los fines que pretende.

La Constitución Política no sólo supuso un avance en muchos aspectos para el Estado colombiano, consagrando el Estado social de derecho y los derechos fundamentales de los ciudadanos (título I), sino también consagró el principio de descentralización del Estado unitario y aumentó el número de entidades territoriales; de esta forma, dicho texto constitucional:

“(…) aumentó el número de entidades territoriales (art. 286); también conservó el modelo del Estado unitario con descentralización administrativa; y profundizó la descentralización, dando más funciones a los departamentos y municipios, proporcionándoles mayores recursos procedentes de la nación (arts. 356 y 357)”⁹¹.

⁹¹ VIDAL PERDOMO, Jaime; MOLINA BETANCURT, Carlos. Op. Cit., p. 364-365.

La descentralización, entonces, se vio favorecida por la Carta Política de 1991, que además de otorgar la calidad de otorgar mayores funciones a los departamentos y municipios, consagró la elección popular de gobernadores y alcaldes, y estableció y reconoció a los Distritos, dentro de ellos Bogotá, como entidades territoriales revestidas de unas condiciones especiales, por motivos históricos, culturales, políticos, turísticos o comerciales.

El propósito de la descentralización es otorgar a las entidades territoriales de cierto grado de autonomía en asuntos administrativos e inversión fiscal, prestación de servicios públicos, construcción y mantenimiento de vías.

La administración central tiene el derecho de vigilar, recuperar, privar, modificar y otorgar la Delegación de competencias.

De la Constitución también deriva la descentralización por servicios que otorga autonomía del poder central a personas jurídicas para la ejecución de prestación de servicios especiales, verbi gracia el funcionamiento de las Entidades Prestadoras de Servicios o EPS.

Podemos decir entonces, que la descentralización además de un principio y un fin constitucional, es la forma como se organiza el Estado colombiano, como también la administración público, el primero territorialmente, la segunda administrativamente, y de ella deviene el nivel nacional, el nivel departamental, el municipal y el distrital⁹², sin que pueda decirse que técnicamente el Distrito equivalga a un municipio, toda vez que la Constitución y las leyes lo revisten de facultades especiales por su naturaleza, valor histórico político, comercial, turístico o cultural.

Por su parte, la desconcentración administrativa también emana de la Constitución, y faculta a un agente local del Estado, o de cualquier entidad de carácter nacional para las que ejerce funciones en nombre del Estado. La Fiscalía

⁹² Vidal Perdomo, Jaime y OTROS. Teoría de la organización administrativa colombiana, Op. Cit. p. 128.

General de la Nación desde el nivel central se desconcentra a través de las seccionales departamentales.

El artículo 2 de la Constitución establece los fines esenciales del Estado Social de Derecho que es Colombia, donde se cuentan servir a la comunidad, trabajar en pro de la prosperidad general y ser garante de que se cumplan los principios, derechos y deberes constitucionales y que son otorgados a los ciudadanos.

Igualmente, consagra como fin esencial del Estado el de incentivar y facilitar la participación de los ciudadanos en las decisiones públicas., así como velar por el cumplimiento de los deberes sociales del Estado.

Por su parte el artículo 3 de la misma Carta Política establece la soberanía popular en cabeza del pueblo, lo cual implica la democracia participativa y representativa.

De la misma forma el artículo 4 consagra la supremacía constitucional, pues si bien no menciona directamente, da a entender que la organización estatal al ser de carácter constitucional, no puede ser modificada por cualquier norma jurídica.

Como se observa, la organización del Estado colombiano, su carácter de Estado social de derecho, los principios fundamentales en que se fundamenta, así como la figura de la descentralización, no pueden ser modificados por una norma legal, sino que se requiere de una reforma constitucional, porque la estructura del Estado tiene la pretensión de estabilidad y requiere de seguridad jurídica.

Por su parte, el artículo 113 de la Constitución, dispone que las ramas del poder público tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines.

Igualmente, el artículo 115 de la Carta Política, establece que el Presidente es el Jefe de Estado y del gobierno, y asimismo la máxima autoridad administrativa, donde se refleja el sistema presidencialista de Colombia, que busca, también,

darle unidad política al Estado, cuya autoridad central está en cabeza del Presidente.

Así, este artículo evidencia el Estado Unitario que es Colombia con un gobierno central representado en el Presidente de la República.

El artículo 119 de la misma Carta, por su parte, establece la institución de la Contraloría General de la República, la cual como veremos, también tiene contralorías locales para descongestionar su nivel central y cumple la función de control de la gestión fiscal de las entidades públicas.

Por su parte, el artículo 121 dispone que las funciones que se trasladen del poder central al local, bajo la figura de la descentralización, deben estar definidas previamente en la ley.

El artículo 209 estatuye los principios de la función administrativa, dentro de los cuales se encuentran el de igualdad, moralidad, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad, los cuales deben aplicarse en desarrollo del principio rector de la función administrativa, como es servir al interés general de los ciudadanos, para lo cual debe hacer uso de las figuras constitucionales de la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Igualmente, la citada norma señala que las autoridades administrativas deben trabajar de forma coordinada para cumplir con los fines públicos que les exigen la Constitución y la ley, estando supeditadas al control interno que la ley prevé, sin perjuicio de los demás controles desarrollados por las entidades fiscalizadoras del Estado como la Procuraduría y la Contraloría General de la Nación.

Estos principios son los objetivos que debe perseguir la aplicación de la descentralización, sin los cuales ésta queda sin sustento, es decir, que no se trata de aplicar meramente esta figura, sino que de ello derive el cumplimiento u observancia de estos principios.

Por su parte el artículo 210 establece la descentralización por servicios, el cual impone que las entidades que se creen como descentralizadas por servicios debe ser autorizadas por la ley o con base en los principios de la función administrativa.

De igual modo, el artículo 285 dispone la división general del territorio, dentro de la cual está la que prevea la ley para el cumplimiento de las funciones que deba ejecutar el Estado.

Por su parte, el artículo 286 consagra la creación de las entidades territoriales como una forma de organización territorial, y dentro de ellas cuenta los departamentos, municipios, distritos y territorios indígenas.

Igualmente, el artículo 287 establece la autonomía política de que gozan las entidades territoriales, entre ellas el Distrito, el cual goza de autonomía política y administrativa para gestionar los asuntos que le competen y desempeñar sus funciones, así como dispone de autonomía financiera, es decir para administrar sus recursos y recaudarlos.

Por su parte, el artículo 288 de la Constitución, establece la transferencia de funciones, competencias y responsabilidades del poder central del Estado a las entidades territoriales, entre ellas el Distrito.

De la misma forma, los artículos 291 a 292, consagran inhabilidades para los funcionarios de las entidades territoriales, dentro de ellas la imposibilidad de que los funcionarios de entidades territoriales acepten otros cargos públicos, así como que los diputados y concejales o sus parientes no pueden hacer parte de la junta directiva de entidades descentralizadas del departamento, distrito o municipio respectivo.

De otra parte, los capítulos 2 y 4, subsiguientes, establecen el régimen departamental y el especial, es decir, el régimen de las otras clases entidades territoriales, los departamentos y los territorios indígenas, además de los municipios y distritos.

Al igual que estas disposiciones constitucionales, se encuentra la Ley 489 de 1999 que consagra normas para la organización y funcionamiento de las entidades territoriales, donde, como se expresó, se cuenta el Distrito.

Así, su artículo 7 dispone la obligación que tiene el Gobierno de asegurar el cumplimiento de los principios constitucionales y legales de la autonomía política de las entidades territoriales y de la descentralización administrativa, debiendo expedir, implementar y desarrollar normas que establezcan y definan la distribución de competencias entre los diversos niveles existentes, como el central al local, de los municipios, departamentos y distritos.

Asimismo, dispone que se debe asegurar la prestación de los servicios a los ciudadanos, partiendo del nivel municipal, así como vigilar su efectiva prestación, así como la ejecución de planes y proyectos al interior de las mismas.

A nivel nacional, consagra que se deben establecer normas y disposiciones que promuevan y regulen la delegación y desconcentración de funciones en las entidades descentralizadas del orden nacional.

Al disponer que dentro de las entidades descentralizadas de carácter nacional puede aplicarse la desconcentración y la delegación, posibilita que dentro de las mismas puede ser posible su aplicación, esto es la descentralización no implica que no pueden implementarse y materializarse aquellas.

Como puede verse, el marco legal de la descentralización parte de la Constitución donde se prevé su existencia, los principios que la rigen y los fines que debe perseguir y lograr en beneficio del Estado y la administración central en todos los niveles, así como la conformación de las entidades territoriales, como aplicación de la descentralización del Estado al otorgarse a estas autonomía política y financiera.

Del mismo modo, hay normas como la Ley 489 de 1999, que buscan desarrollar los postulados constitucionales de la descentralización, en cuanto a su promoción y regulación.

No obstante lo anterior, la descentralización enfrenta retos, relacionados con el centralismo del Estado Unitario, la falta de reformas para mejorar la organización y funcionamiento de las Entidades Locales⁹³, con el fin de otorgarles mayor autonomía a las mismas, de tal forma que no haya una profusión de autoridades centrales a las cuales se supediten las locales, sino que éstas últimas puedan tener mayores facultades y espectro de gestión de sus asuntos, superándose así el rígido modelo centralista.

2.2. Descentralización por servicios

Este es otro tipo de descentralización que puede darse a nivel del Estado, llamada descentralización por servicios o funcional, y se define como:

“(...) es el proceso de transferencia de competencias, recursos y responsabilidades a entidades con personería jurídica y patrimonio propio vinculados o adscritas a la administración central, así como la creación de dichas entidades”⁹⁴.

Igualmente, puede afirmarse que este tipo de descentralización implica un otorgamiento de autonomía a ciertas personas jurídicas, con el fin de que coadyuven en la prestación de determinados servicios públicos especiales⁹⁵.

Esta clase de descentralización, entonces, no significa una transferencia de poder político, sino que dicha transferencia se hace a entidades con personería jurídica propia pero que se encuentran adscritas a la administración central. Se establece una estructura diferente, como forma de organización de la administración.

⁹³ Escuín Palop, Catalina. La alteración de los términos municipales. En: Muñoz Machado, Santiago (director). *Tratado de derecho municipal*. Ed. Iustel, Madrid, 2011, p. 1855.

⁹⁴ *Ibíd*em, p. 15.

⁹⁵ Naranjo Mesa, Vladimiro. Op. Cit., p. 307.

La descentralización por servicios tiene su base actual en la Constitución Política de 1991, y se refiere a una asistencia de carácter técnico que se da en institutos descentralizados; así las cosas, “su naturaleza es eminentemente técnica y administrativa y se manifiesta a través de los genéricamente denominados institutos descentralizados”⁹⁶.

Sin embargo, sus antecedentes se remontan a la reforma administrativa de 1968, y específicamente al Decreto 1050 del mismo año, donde se previeron los principios de dicha clase de descentralización, entre ellos la integración entre los organismos e instituciones, para procurar la prestación efectiva de los servicios, así como cierta autonomía⁹⁷.

Puede decirse sobre las entidades territoriales y los institutos descentralizados:

“(…) a diferencia de las entidades territoriales, los institutos descentralizados pueden cumplir su objeto social en territorio diferente al del nivel administrativo al cual pertenecen. Su área geográfica de actuación puede o no con el territorio nacional, departamental, distrital o municipal”⁹⁸.

Como se aprecia, las entidades territoriales descentralizadas deben ejecutar sus actuaciones administrativas y cumplir con sus finalidades establecidas dentro de su ámbito geográfico o espacial, en tanto los institutos descentralizados tienen un margen más amplio, con alcance nacional.

2.3 Descentralización por territorio

La descentralización por territorio implica una forma de organizarse el Estado para cumplir sus fines. Dentro de esta figura hay entidades centrales y

⁹⁶ Hernández M, Pedro Alfonso, Op. Cit., p. 121.

⁹⁷ Vidal Perdomo, Jaime. La reforma administrativa de 1968: antecedentes, teoría de la organización y funcionamiento, sus principales consecuencias, en *Teoría de la organización administrativa colombiana*, Ed. Universidad del Rosario- Escuela Superior de Administración Pública ESAP, Bogotá, 2005, p. 64.

⁹⁸ *Ibíd*em, p. 122.

descentralizadoras, para descongestionar las tareas del nivel central pero también para otorgar poder político y de participación a las entidades territoriales.

De esta forma, se crean entidades con personería jurídica y autonomía para ejercer sus funciones administrativas, además de que se introduce la elección popular de las autoridades de dichas entidades.

Las entidades territoriales se encuentran consagradas en la Constitución Política de 1991, y pueden definirse así: “las entidades territoriales son personas jurídicas de derecho público que gozan de autonomía para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la Constitución y la Ley”⁹⁹.

Dichas entidades presentan ciertas características que permiten identificarlas como tales, como son: el criterio político, en virtud del cual se gobiernan por autoridades propias, el criterio administrativo, por el cual deben desarrollar y ejecutar las funciones y competencias que les sean asignadas en la Constitución y la ley¹⁰⁰.

Igualmente, se encuentra el criterio fiscal, que tiene que ver con que las entidades territoriales reciben rentas nacionales que les son asignadas por el gobierno central, y asimismo pueden establecer impuestos para financiarse, es decir, tienen autonomía financiera, aunque en cierta medida dependen de transferencias o regalías del orden nacional¹⁰¹.

La autonomía de estas entidades, puede definirse de la siguiente forma: “La autonomía es la capacidad de manejar los asuntos propios, es decir, aquellos que le conciernen al ente territorial como tal, con una libertad que estará limitada por lo que establezcan la Constitución y la Ley”¹⁰².

⁹⁹ Procuraduría Delegada para la descentralización y las entidades territoriales. Op.Cit., p. 21.

¹⁰⁰ Ibídem.

¹⁰¹ Ibídem.

¹⁰² Ibídem, p. 21-22.

Así, existe el sector descentralizado territorialmente; bajo este esquema, se crean las entidades territoriales, fundamentadas en el Artículo 286 de la Constitución Política de 1991, para que el Estado unitario se descongestione y pueda a través de ellas cumplir con sus fines constitucionales, donde se estipula que son entidades territoriales los departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas, así como las regiones y provincias que se constituyan por ley.

Las entidades territoriales están, por ende, establecidas expresamente en la Constitución, y es precisamente la Constitución y la ley quien determina cuáles se consideran como tal y qué naturaleza tienen (distrito, departamento, municipio), así como también su número¹⁰³.

El artículo 287 de la Constitución política establece que las entidades territoriales están revestidas de autonomía político administrativa para tomar y ejecutar sus decisiones, dentro de los límites que le impongan la Constitución y la ley. En razón de dicha autonomía, pueden tener sus propias autoridades y gobernarse por medio de ellas, desempeñar las funciones y competencias que les correspondan, administrar sus propios recursos y establecer los impuestos o tributos de que precisen para cumplir dichas funciones y desarrollar sus fines.

Igualmente, la norma en comento señala que las entidades territoriales, tienen, en virtud de su autonomía político administrativa, participar en las rentas nacionales.

Las entidades territoriales gozan de descentralización administrativa, fiscal y política, además de un marco normativo, constitucional y legal, que les confiere autonomía.

Por su parte, el artículo 288 de la Constitución Política de 1991 dispone a través de la ley orgánica de ordenamiento territorial, se establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, estas últimas serán

¹⁰³ Procuraduría Delegada para la Descentralización y las entidades territoriales, Op. Cit., p. 33-34.

ejercidas de acuerdo con los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, es decir, que deberá haber un trabajo conjunto y armónico entre las mismas.

Entidades Territoriales

Son aquellas a las cuales la Constitución les otorga esta naturaleza jurídica, clasificándolas como Departamentos, Distritos, Municipios, Regiones, Áreas Metropolitanas y Territorios indígenas, principalmente. En la República de Colombia existen:

32 Departamentos

Dentro de estos, no se cuenta a Bogotá como un departamento, precisamente porque tiene otra naturaleza política administrativa dentro de la organización territorial del Estado colombiano, como es la de Distrito Capital.

Distritos

Actualmente, se encuentran establecidos por disposición constitucional y legal, 6 Distritos, entidades territoriales que revisten importancia por aspectos políticos, históricos, culturales o turísticos, y de allí deriva la necesidad de consagrarlos como tales; los cuales son:

- Bogotá: Distrito Capital.
- Barranquilla: Distrito Especial.
- Cartagena de Indias: Distrito Turístico, Histórico y Cultural.
- Santa Marta: Distrito Turístico, Histórico y Cultural.
- Riohacha: Distrito Especial, turístico y Cultural.
- Buenaventura: Distrito Especial, Turístico y Cultural.

Sobre los distritos, debe destacarse que son especialmente creados por la Constitución y la ley, con las mismas competencias de los municipios, pero con atribuciones especiales teniendo en cuenta sus condiciones particulares:

“Los distritos tienen las mismas competencias que los municipios y departamentos, salvo aquellas que correspondan a la función de intermediación con los municipios y la Nación. El estatuto vigente de los distritos se encuentra en la Ley 1617 de 2013. Su territorio está dividido en localidades, con sus alcaldes locales y juntas administradoras locales, a semejanza de Bogotá”¹⁰⁴.

Los distritos, dentro de los cuales se encuentra el Distrito Capital de Bogotá, son constituidos- como se anotó-, por su importancia político administrativa, histórica y cultural, así como por sus aspectos turísticos, donde Bogotá destaca por el cariz político e histórico; están dotados de facultades especiales, en lo cual se diferencian de los municipios, y su regulación actual obedece a la Ley 1617 de 2013, en concordancia con los preceptos constitucionales.

Municipios

Actualmente, existen 1101 Municipios, los cuales hacen parte de la organización básica territorial del Estado colombiano y cuentan con autoridades propias representadas en los alcaldes municipales que son elegidos por voto popular.

Territorios indígenas

Los territorios indígenas se encuentran regulados por el artículo 329 de la Constitución que consagra la posibilidad de su conformación, sujeto a lo que ordene la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, donde el Gobierno Nacional tiene la facultad de delimitarlos, con la participación de los representantes de las comunidades indígenas, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial.

¹⁰⁴ Hernández Becerra, Augusto. Organización territorial de Colombia. Doscientos años en búsqueda de un modelo Serie documentos de trabajo No. 57, U. Externado de Colombia, Dpto. de Derecho Constitucional, Bogotá, 2015, p. 17-18.

Dichos territorios se consideran de propiedad colectiva y no son enajenables, porque precisamente se les da dicha connotación por razones históricas, culturales, arraigo y reconocimiento de dichas comunidades como habitantes primigenios del territorio colombiano.

Los territorios indígenas están definidos por la ley, quien debe establecer sus relaciones y la coordinación con las demás entidades territoriales donde se encuentren ubicados, así como con las autoridades de éstas.

Los territorios indígenas pueden comprender el territorio de dos o más departamentos, estarán administrativamente a cargo por parte de los consejos indígenas en coordinación con las autoridades de los respectivos departamentos donde se ubican dichos territorios.

Como puede verse, su conformación requiere de la expedición de una Ley de ordenamiento territorial que posibilite su creación, en la cual participan activamente miembros de las comunidades indígenas.

Las entidades territoriales indígenas, si bien no están consolidadas a falta de la consagración expresa de su constitución en una ley de ordenamiento territorial, pueden definirse así: “Las Entidades Territoriales Indígenas son el espacio político y jurídico que tienen los pueblos indígenas en Colombia para desarrollar, diseñar e implementar nuevas estructuras de gobierno propio para sus pueblos”¹⁰⁵.

Todas estas entidades territoriales son el reflejo de la descentralización por territorio, que es una figura que como se afirmó permite descongestionar el Estado Unitario, trasladar funciones de éste a las mismas, para que así pueda ser funcional, cumplir sus fines y satisfacer el interés público.

¹⁰⁵ Campo, Adriana. ¿Acuerdo histórico entregando el Cauca?, en *Proclama del Cauca*, miércoles 23 de octubre de 2013, accesible en <https://www.proclamadelcauca.com/2013/10/acuerdo-historico-entregando-el-cauca.html>, p.1.

La descentralización puede concebirse como un proceso, según el cual existe una transferencia de poder del centro a las entidades descentralizadas para el cumplimiento de funciones administrativas, pero también se presenta transferencia de poder político y participación ciudadana: “la descentralización es el proceso de crear estructuras descentralizadas y de transferir poder del centro a dichas estructuras”¹⁰⁶.

De esta manera, puede darse la creación de nuevas formas de organización territorial, que en el caso de Colombia se da por la transferencia de poderes del nivel central del Estado Unitario a entidades territoriales.

También puede producirse un incremento de poderes en los gobiernos locales, lo que se traduce en un aumento del tamaño de las entidades territoriales, en el campo económico o presupuestal, de poder de decisión o de funciones. Así pues, se presentan cambios dentro de su estructura político-administrativa.

La descentralización entonces también puede entenderse como una transferencia de poderes del nivel central a las entidades descentralizadas. Dichos poderes son el político, económico y jurídico, entre otros:

“En esta acepción la descentralización es el grado de distribución de recursos específicos entre los distintos niveles de gobierno: poder legislativo-normativo, poder fiscal, poder administrativo. Como resultado de los procesos de descentralización, se modifica el grado de descentralización en cuanto al reparto de los recursos entre el centro y las unidades territoriales”¹⁰⁷.

Como se ha visto, una característica esencial de la descentralización es la autonomía, que se refiere al poder político y de decisión de las entidades territoriales, pero que tiene sus límites en la Constitución y la Ley. La autonomía, entonces, es propia de la descentralización, pero no tienen el mismo significado. La autonomía es la potestad que le otorga el orden jurídico a las entidades

¹⁰⁶ Campo, Adriana, Op Cit., p.1.

¹⁰⁷ *Ibidem*.

territoriales para gobernarse y ejecutar los fines del Estado, mientras que la descentralización implica la transferencia de funciones y competencias administrativas del nivel central a las entidades territoriales.

Así lo ha expresado la Corte Constitucional colombiana en la sentencia C-1258 de 2001:

“La autonomía es un elemento sustancial de la organización del Estado colombiano y tiene su especificidad frente a la descentralización. Por ello la autonomía de las entidades territoriales se distingue de la descentralización territorial.”¹⁰⁸.

En dicha providencia, la Corte Constitucional diferencia claramente la autonomía de la descentralización, pues la primera está relacionada con la planeación y ejecución de las actividades por parte de las entidades territoriales para el cumplimiento de los fines públicos, en tanto que la segunda se refiere al contenido material de la misma, dentro del cual se otorga la autonomía, es decir que la autonomía es un elemento de la descentralización.

La descentralización puede ser alta o baja dependiendo del tamaño y estructura de la entidad central, que puede ser un país, un departamento o una ciudad. La descentralización es un fenómeno que se produce como consecuencia del tamaño del Estado, departamentos, distritos y municipios y la necesidad de cumplir con los fines del Estado de manera eficiente, lo que sería difícil si no se descentralizara.

Igualmente, la descentralización es necesaria o tiene fundamento en el plano económico, porque los servicios y bienes se producen o prestan a más bajo costo, monetario o humano, y de manera más ágil o expedita, favoreciendo a los ciudadanos.

La descentralización, igualmente, puede deberse a motivos o causas políticas, como la democracia, la participación y el otorgamiento de autonomía para la toma

¹⁰⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-1258 de 2001.

de decisiones a nivel local, donde se acentúa la democracia representativa con la elección de autoridades administrativas y la democracia participativa con la posibilidad de que los ciudadanos participen de las decisiones públicas:

“La descentralización territorial es un medio necesario, aunque no suficiente, para ampliar la democracia representativa, participativa y directa, en la medida en que contribuye a la educación política de los ciudadanos y disminuye la concentración del poder (...)”¹⁰⁹.

La descentralización persigue un fin público, y supone una división territorial, esto es, la creación de entidades territoriales autónomas, verbi gracia los distritos, departamentos y municipios, para descentralizar el poder, y mejorar en la prestación de servicios públicos, como afirma Penagos Vargas:

“La verdadera descentralización supone e impone un criterio de división, con el fin de lograr la realización estatal, bien sea para la prestación de los servicios, o para lograr en su plenitud el fin público, tomado en sus conceptos más elementales de seguridad, salubridad y tranquilidad colectiva”¹¹⁰.

A dichos fines públicos que pretende cumplir el Estado, a través de la descentralización, se deben añadir la educación, la lucha contra la corrupción y la optimización de los recursos, así como el recaudo de los mismos, en las necesidades básicas y más urgentes de la población.

Colombia es una República unitaria pero descentralizada, pues la Constitución Política de 1991 así lo establece. Además, también dispone que los departamentos, distritos y municipios, son entidades territoriales integrantes del Estado. Estas entidades representan gobiernos territoriales, pues tienen poder político, y existen porque la Constitución y la ley lo contemplan.

¹⁰⁹ Ibídem, p. 13.

¹¹⁰ Penagos Vargas, Gustavo. La descentralización en el Estado unitario, Op.Cit., p. 94.

Por lo anterior se puede afirmar que no hay entidades territoriales que no estén consagradas en el ordenamiento jurídico colombiano, pues para que éstas existan requieren que previamente estén contempladas en la Constitución y/o la ley.

En conclusión, la delegación, la desconcentración y la descentralización se establecieron en el derecho positivo colombiano para disminuir la centralización del Estado unitario y la acumulación de funciones en éste. La desconcentración implica transferencia de competencias incluso en áreas geográficas diferentes, y es una forma de estructurar de manera diferente a las entidades y al funcionamiento de éstas, mientras que la descentralización conlleva no sólo una transferencia de funciones administrativas del nivel central a otro inferior, como en la desconcentración, sino que lleva aparejada una distribución y asignación de facultades políticas y de decisión, con una consecuente autonomía que permite la elección popular de sus gobernantes, la expedición de normas, sin que hecho implique separarse del poder central.

La delegación es una técnica administrativa, que se produce a nivel interno de las entidades territoriales buscando así mejorar su funcionamiento, pero no implica transferencia de poderes o funciones de unas entidades a otras, y mucho menos autonomía política o de decisión.

Estas figuras, sin duda, contribuyen a hacer más eficiente el Estado, que por la acumulación de funciones y competencias que tiene en su nivel central, no puede ejecutar por sí sólo, como tampoco de manera ágil y satisfactoria, los fines públicos que persigue, y por ello, o bien se delegan funciones, o se transfieren a otros órganos de las mismas entidades, o se llega al punto de no sólo transferir funciones administrativas, sino también poder político y de gobierno. Ello contribuye a mejorar la administración central, a generar participación democrática y a entender el Estado central como algo flexible, eficiente y eficaz en el cumplimiento de sus fines y deberes públicos en beneficio de la sociedad.

3. Desconcentración

La desconcentración es una de las formas en que se presenta la organización administrativa del Estado Unitario, que como se dijo es un principio general que admite excepciones. La desconcentración no implica autonomía, sino que se refiere al otorgamiento de funciones a las entidades locales por parte del Estado central para que se desempeñen como agentes del mismo.

No se trata de descentralización, la cual abordaremos más adelante, porque en la desconcentración el Estado no otorga las funciones para que sean ejercidas de manera autónoma, porque los entes locales no inciden en la decisión final ni pueden modificarla:

“Distinto de la descentralización es el fenómeno de la desconcentración, que consiste en el otorgamiento de funciones a un agente local del Estado o de otra entidad de carácter nacional para que las ejerza en nombre de éste”¹¹¹.

Es decir, no hay autonomía jurídica ni política; es válido afirmar:

“Mediante la desconcentración, el Estado otorga a los entes locales y territoriales, precisas funciones sin perder la facultad decisoria, es decir, las autoridades periféricas obran en estos casos como agentes del poder central. La función se ejerce en nombre del Estado, la desconcentración es antagónica con la autonomía (...)”¹¹².

La Corte Constitucional se ha referido de esta forma para definir la desconcentración, expresando:

“La desconcentración, hace relación a la transferencia de potestades para la toma de decisiones, a instancias o agencias que se encuentran subordinadas al ente

¹¹¹ Naranjo Mesa, Vladimiro, Op. Cit., p. 307.

¹¹² Penagos Vargas, Gustavo, Op. Cit., p. 432.

central, sin que necesariamente, gocen de personería jurídica, ni presupuesto, ni reglamento administrativo propio (...)"¹¹³.

La desconcentración es una forma de disminuir o atenuar el poder central del Estado Unitario, en cuanto a sus funciones o potestades administrativas, no políticas, pero no implica transferencia de funciones para otorgarlas a las entidades locales para que éstas puedan ejercerlas según sus propias reglas y principios, sino que están supeditadas a las directrices y normas centrales y también a sus decisiones.

La desconcentración es un principio que dimana de la Constitución Política, respecto del cual debe señalarse que "(...) no actúa en función de entes, sino de órganos, es decir, articula la delegación de competencias en órganos de una misma entidad pública"¹¹⁴.

Las modificaciones al Estado en cuanto a su organización territorial y administrativa, implican la estructura gubernamental y las finanzas públicas, que conlleva también transferencia de recursos del nivel nacional a las entidades territoriales, produciéndose a nivel municipal la creación de las áreas administrativas, las asociaciones de municipios y las juntas administradoras locales, las cuales están en un incipiente desarrollo, pero falta afianzarlas.

En el año de 1968 se produjo una reforma constitucional, dentro de las cuales se encuentra la desconcentración de funciones del Gobierno Nacional con la creación de nuevos institutos nacionales especializados, con presencia a nivel regional, pero también se fortaleció el centralismo dejando decisiones en manos del ejecutivo. La desconcentración se concibió como una forma de superar el centralismo, no obstante, sólo se ha logrado atenuarlo.

¹¹³ Sentencia C-561/99.

¹¹⁴ Hernández M., Pedro Alfonso, Op. Cit., p. 150-151.

La desconcentración, de esta forma, implica que las instituciones o entes centrales ejerzan presencia en las diferentes entidades territoriales, como municipios, departamentos, distritos, etc.

De esta forma, la entidad nacional o central no pierde el monopolio que ejerce sobre sus funciones, la entidad local donde se desconcentra toma decisiones siempre a nombre de la primera; la desconcentración, así vista, constituye un límite a la centralización¹¹⁵.

La desconcentración, como se ha sostenido, conlleva una transferencia de funciones y competencias del nivel central al local o regional, pero sin transferir autonomía política o poder decisión; en la descentralización si se produce transferencia de autonomía político administrativa, ya que ésta deriva de la consagración normativa que así lo dispone, pero en los dos casos el nivel central o superior conserva un poder de control o decisión.

En la desconcentración, como en la descentralización, hay transferencia de funciones de un nivel central a uno local, y es precisamente dicho reparto de competencias la que genera diversos debates, relacionados con el volumen de funciones transferidas y sobre todo con la autonomía¹¹⁶; mientras en la desconcentración, la autonomía no existe, o es limitada por el poder central, quien conserva el control y vigilancia sobre la entidad o institución en que se desconcentra, no sucede lo mismo en la descentralización.

Así, la autonomía político administrativa de las entidades en que se desconcentran funciones, es una de las carencias apreciables en la desconcentración, que ha suscitado diversas miradas y enfoques.

3.1 Características de la desconcentración

¹¹⁵ Naranjo Mesa, Vladimiro, Op. Cit., p. 307.

¹¹⁶ Morón Sánchez, Miguel. La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades autónomas en materia de administración local. En: Muñoz Machado, Santiago (director). *Tratado de derecho municipal*, Madrid, 2011, p. 338.

La desconcentración ostenta elementos o aspectos que le son propios, como son: hay un otorgamiento de funciones por parte del poder central. Dicho otorgamiento no significa cesión de autonomía para decidir, sino para actuar dentro del marco trazado por el Estado central. Hay entonces una representación del Estado por parte de los entes locales encargados de ejecutar las funciones de éste.

La desconcentración también se caracteriza por la ausencia de autonomía política y jurídica, de la cual quedan desprovistos los entes en quienes se desconcentra. En ella no hay poder de decisión propia, ni tampoco de modificación de las decisiones que se produzcan en el nivel central.

Precisamente, porque en la desconcentración nos encontramos dentro de un esquema de centralización del Estado¹¹⁷, donde el centro sigue siendo fuerte y no otorga autonomía política a las entidades en que se desconcentran sus funciones.

La desconcentración busca optimizar el funcionamiento del Estado, volverlo más eficiente, ampliar la prestación de sus servicios y llegar a un mayor número de personas, sobre todo en los ámbitos locales.

Asimismo, esta figura que busca aminorar la concentración de funciones y actividades en el Estado Unitario, conlleva un acercamiento de los entes locales a la población, no como entidades autónomas, pero sí como instituciones del Estado.

En la desconcentración, las entidades locales a las que se les otorga o encarga funciones, no tienen una autonomía presupuestal, de modo que no pueden contratar directamente como entidades escindidas del Estado o del poder central ejecutivo.

La desconcentración no implica desconcentración política, pero sí administrativa de ciertas funciones, competencias y responsabilidades que el Estado central no

¹¹⁷ Naranjo Mesa, Vladimiro. Op. Cit., p. 307.

puede ejercer directamente con la misma eficiencia por dificultades geográficas, logísticas, operacionales, etc., y por eso otorga a sus agentes dichas funciones.

Con la desconcentración no se crean entes territoriales autónomos, que tengan personería jurídica, sino que se otorgan funciones, competencias o actividades a entidades ya existentes que están adscritas al poder central, pero que no lo son en sí, sino que, por gracia de la desconcentración, ejercen algunas de sus funciones.

El principio de descentralización y el principio de desconcentración, si bien tienen su propia naturaleza y características, convergen en que los dos buscan la descongestión del Estado y la racionalización y eficiencia en la prestación de los servicios públicos:

“Si bien, en puridad de conceptos, descentralización y desconcentración no son términos sinónimos, no deja de ser cierto que ambas acepciones tienen un claro referente común en el principio de subsidiariedad, en la medida en que ambos principios pretenden delegar atribuciones en niveles administrativos más básicos”¹¹⁸.

Así las cosas, los dos principios coinciden en que apuntan por el traslado de funciones del nivel central al local, descargando funciones del primero y contribuyendo a la flexibilización del Estado y evitar que sea una estructura pétrea.

La desconcentración se diferencia de la descentralización, entonces, en que bajo la primera no se otorga autonomía política ni personería jurídica diferente a la respectiva entidad territorial, sino que el traslado de funciones y competencias se da al interior de un mismo organismo, desde su sede principal a las demás.

3.1.1 La desconcentración en Colombia

La desconcentración en Colombia emana de la Constitución Política de 1991, la cual autoriza su existencia y funcionamiento. Ahora bien, su desarrollo se

¹¹⁸ Hernández M., Pedro Alfonso, Op. Cit., p. 149-150.

encuentra en la Ley, específicamente en la Ley 489 de 1998, que en su artículo 8 señala la desconcentración como el traslado de funciones fuera de la unidad o sede principal del respectivo organismo.

La desconcentración no implica en ningún momento delegación, ya que en la delegación un órgano titular de unas funciones administrativas autoriza y transfiere a otro dichas funciones, de manera formal, mientras que la desconcentración procede por mandato de la Constitución y la ley, es decir, no se requiere de una autorización previa de un órgano para ejercerla, sino es el marco normativo, constitucional y legal, quien la habilita directamente, como lo expresa la Corte Constitucional en la sentencia C-1293 de 2011:

“Como la delegación, la desconcentración es también un mecanismo de organización administrativa que permite la transferencia de funciones, pero a diferencia de lo que ocurre en la delegación, en la desconcentración dicha transferencia no se hace por el titular de la función previa autorización legal, sino directamente por el ordenamiento jurídico”.

De tal forma que la desconcentración en Colombia se presenta como una figura en la cual las funciones de una entidad se reparten entre varias unidades administrativas territoriales, con el fin de optimizar el funcionamiento del Estado y cumplir sus fines.

La Corte Constitucional ha afirmado igualmente, en la sentencia C-561 de 1999, que la desconcentración tiene como finalidad:

“(...) descongestionar la gran cantidad de tareas que corresponden a las autoridades administrativas y, en este orden de ideas, contribuir a un rápido y eficaz diligenciamiento de los asuntos administrativos”¹¹⁹.

¹¹⁹ Corte Constitucional colombiana, sentencia C-561 de 1999.

La finalidad de la desconcentración, entonces, es optimizar la prestación de los servicios a cargo del Estado organizando sus funciones en las distintas dependencias que hacen parte de él.

Otra de las finalidades, es preservar las funciones y la potestad de decisión en cabeza de su titular, es decir, que el monopolio de las competencias no se transfiere¹²⁰, sino sólo la facultad de ejecutarlas, con eficacia, eficiencia, transparencia y celeridad, de tal forma que la entidad titular de las funciones cumpla con sus objetivos constitucionales y legales.

Ahora bien, es preciso aclarar que las funciones que se desconcentran son diferentes si se trata de una empresa o entidad, y las del sujeto que las dirige o preside. Esto es, una cosa son las funciones de la institución y otra las del sujeto o sujetos que desempeñan labores administrativas o ejecutivas en ellas.

La desconcentración se produce dentro de una misma entidad administrativa con personería jurídica, es decir, es al interior de ésta que se desconcentran las funciones, y no entre diferentes entidades con personas jurídicas diferentes. De esta forma:

“La desconcentración se presenta al interior de una misma persona jurídica y se manifiesta a través de las principales dependencias o de las unidades territoriales de la organización administrativa de la entidad u organismo públicos”¹²¹.

La desconcentración en Colombia se da en todos los entes administrativos estatales, en las entidades territoriales y en las de carácter nacional:

“En Colombia, a diferencia del derecho administrativo francés, la figura de la desconcentración administrativa se presenta al interior de todas las personas

¹²⁰ Naranjo Mesa, Vladimiro. Op. Cit., p. 307.

¹²¹ Hernández M., Pedro Alfonso, Op. Cit., p. 159.

jurídicas de derecho público, sin excepción alguna, en los niveles nacional y territorial, tanto en los sectores centralizados como descentralizados”¹²².

En este sentido, la desconcentración se presenta a nivel de la Nación como persona jurídica, y por tanto se da en los departamentos, distritos, municipios, así como en entidades como el Banco de la República. De igual forma en los organismos descentralizados nacionales, departamentales, distritales y municipales.

Asimismo, se presenta este fenómeno en las entidades que están cobijadas dentro de la Nación, como el Congreso de la República, la administración electoral, la administración central nacional, la rama judicial, donde se da en la Fiscalía, el Consejo Superior de la Judicatura, y la jurisdicción contencioso administrativa, entre otros.

También se presenta desconcentración en la Presidencia de la República, los departamentos administrativos, superintendencias y unidades administrativas.

La desconcentración, igualmente, se presenta en la Contraloría General de la Nación y la Procuraduría, todo con el fin, como se expresó, de optimizar los servicios que presta el Estado a través de estas entidades.

Ahora bien, cabe señalar que, si bien la desconcentración y la descentralización son dos figuras diferentes, ya que, como hemos expresado, la desconcentración se presenta al interior de una misma entidad territorial o nacional con personería jurídica, y la descentralización se da entre diferentes entidades territoriales y no en una misma.

No obstante, esto no implica que dentro de la descentralización no pueda haber desconcentración, pues “En la descentralización territorial también se presenta la desconcentración. Las Juntas Administradoras Locales, las localidades o las

¹²² *Ibidem*.

secretarías del Despacho, son ejemplos de la utilización de esta figura jurídico-administrativa”¹²³.

Asimismo, la desconcentración se da en la descentralización por servicios, lo que nos lleva a afirmar que no se presenta únicamente en la centralización, en el poder centralizado, sino también en la descentralización en general y la descentralización por servicios.

La desconcentración puede darse por funciones o por territorio, según lo consagra la Ley 489 de 1998. Con respecto a la primera, se transfieren funciones y competencias dentro de una misma entidad:

“Consiste en la asignación de funciones y competencias de la entidad en sus diferentes áreas funcionales, ubicadas en la sede principal de la institución. Es el caso más frecuente y se representa básicamente a través de las principales dependencias de la entidad, independiente de la denominación que reciban: secretarías del despacho, subgerencias, vicepresidencias o subdirecciones...”¹²⁴.

La descentralización por territorio, por su parte, implica que las funciones se ejecutan en unidades administrativas de organismos nacionales o territoriales, ya sean descentralizados o no, que están fuera de la sede principal, en otra área geográfica; se puede señalar al respecto que este tipo de desconcentración:

“Se presenta cuando las entidades u organismos, nacionales o territoriales, centralizados o descentralizados, atienden las competencias y funciones a través de unidades administrativas que operan en un lugar geográfico diferente al sitio donde tienen su sede principal”¹²⁵.

Cabe anotar que, bajo esta visión, la desconcentración por funciones implica una desconcentración por funciones, y ello se explica por las dependencias

¹²³ Ibídem, p. 161.

¹²⁴ Ibídem, p. 166.

¹²⁵ Ibídem.

regionales de una entidad central, deben desempeñar en dicho territorio las competencias normales que le atañen a la entidad del orden central.

A nivel nacional, se encuentran las oficinas de los ministerios en las capitales del país, como ejemplo de descentralización por territorio. También las oficinas de los organismos de control y las del Banco de la República, donde puede darse este tipo de descentralización.

A nivel territorial, se manifiesta en las Alcaldías locales, las Juntas administrativas locales, los consejos departamentales de planificación, etc.

Ahora bien, la desconcentración es una figura relacionada con la determinación de la estructura administrativa de los organismos, y quien tiene la facultad para ejercerla, ordenarla o ejecutarla es la entidad encargada de determinar precisamente dicha estructura administrativa:

“La desconcentración administrativa realizada, por principio, por la autoridad competente para determinar la estructura administrativa en los organismos o entidades públicas, lo cual, como ya se señaló, no significa que desconcentrar sea sinónimo de determinación de la estructura administrativa y del señalamiento de funciones por dependencias”¹²⁶.

La desconcentración en los departamentos, municipios y distritos, la realizan estos mismos entes, esto es, no corresponde al Congreso de la República determinarla a nivel regional o municipal. En cambio, es el Congreso quien define la desconcentración tratándose del nivel central.

Por su parte, podemos afirmar que la desconcentración administrativa no la realiza el representante legal de las entidades nacionales y territoriales (salvo la Presidencia de la República). En el nivel departamental, distrital y municipal corresponde a dichas instituciones.

¹²⁶ Ibídem, p. 169.

La desconcentración administrativa se puede realizar a través de actos administrativos de las asambleas, consejos, decretos del alcalde o del gobernador, entre otros. Es decir, no procede únicamente mediante la ley, y como mandato constitucional, sino que a través de estos actos administrativos puede realizarse.

Es preciso afirmar también que las funciones en que recae la desconcentración, tienen unos límites, en cuanto al aspecto geográfico y también funcional, de esta forma se puede manifestar:

“Las funciones y competencias asignadas a las dependencias desconcentradas tienen límites funcionales y geográficos, a partir de los cuales se establecen circunscripciones de carácter funcional (jurídica, recursos humanos, planeación, finanzas, técnica, etc.) y circunscripciones de carácter territorial (gerencias regionales, direcciones seccionales, agencias locales, etc.)”¹²⁷

Dichas competencias están limitadas, y también es limitada la autonomía administrativa de las dependencias desconcentradas, porque están subordinadas a la entidad principal, además, son de libre nombramiento y remoción.

Así las cosas, con base en estos límites es que se planifica la desconcentración por parte de las autoridades, haciendo la determinación de la estructura administrativa y estableciendo modificaciones si lo considere adecuado.

La desconcentración implica que la dependencia desconcentrada asume la responsabilidad de sus actuaciones, esto es, que el funcionario a cargo de la dependencia desconcentrada es el responsable del ejercicio de dichas funciones y sus consecuencias:

“Como la desconcentración obedece a una distribución de competencias de una entidad entre sus diferentes áreas funcionales o unidades territoriales, las cuales

¹²⁷ Ibídem, p. 176.

están a cargo de un funcionario de la entidad (autoridad virtual), la responsabilidad radica, entonces, en este funcionario en cuanto él es el titular de la competencia o la función desconcentrada¹²⁸.

Visto lo anterior, la responsabilidad es única y exclusiva, tratándose de desconcentración, de la entidad desconcentrada, esto quien, aquella que transfiere funciones a otra jerárquicamente inferior para que las ejecute a su nombre.

Estas dependencias desconcentradas están sujetas a un control jerárquico que ejercen las entidades principales que ejecutan la desconcentración, y pueden tomar medidas disciplinarias contra los funcionarios responsables.

Se debe indicar también que la desconcentración no sólo responde a un postulado constitucional, sino que se encuentra consagrada como un principio de la función administrativa en el artículo 8 de la Ley 489 de 1998.

La desconcentración es una figura que reviste relevancia por su capacidad de descongestión y eficiencia, pero también por ser un principio orientador de la organización territorial del Estado y un principio de la función administrativa.

La desconcentración, como vimos, es un principio constitucional que irradia el Estado Social de derecho.

La Ley 489 de 1998 consagra en su artículo 8 la desconcentración como una figura administrativa que permite descongestionar de funciones y actividades el nivel central, para otorgárselos al nivel local o inferior, no de manera definitiva, sino temporal.

De esta forma, la desconcentración fue definida como una figura mediante la cual se trasladan competencias y funciones del nivel central o sede principal, a

¹²⁸ Ibídem, p. 179.

niveles inferiores o sedes que se encuentran por fuera de la central y que jerárquicamente se encuentran por debajo de su autoridad.

La desconcentración no implica desconcentración, por mandato expreso del anterior artículo, y según la ley puede hacerse por territorio y por funciones.

La desconcentración implica el deber de instrucción u orientación de los órganos superiores sobre los inferiores, como también de la disposición de medios para su desarrollo, situación que hoy en día reviste importancia pues la desconcentración si bien es palpable en la realidad de la organización territorial en el Distrito Capital, los medios para llevarla a cabo deben seguir provisionándose e incrementándose ante la necesidad de resolver las demandas ciudadanas.

Igualmente, la desconcentración implica no desligarse del ente superior jerárquico, y prevé recursos jurídicos como el de reposición que puede interponerse contra las decisiones tomadas por los órganos en quienes se desconcentran funciones del nivel central.

Debe señalarse que la desconcentración es una figura que se presenta en los departamentos, municipios y en el Distrito Capital, es así como señala la Circular de la Secretaría General No. 25 de 2002.

Las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales son corporaciones administrativas de elección popular que cumplen las funciones que les señalan la Constitución Política y la ley.

Por su parte, el Distrito Capital de Bogotá, donde se da la desconcentración, está estatuido en la Constitución Política de 1991, como se expuso.

Bogotá constituye una entidad territorial, que consiste en el Distrito Capital de la Republica de Colombia, y que por su naturaleza es descentralizada con autonomía de funciones administrativas, políticas y fiscales. El establecimiento

formal de Bogotá como actual Distrito Capital se aprecia en el Artículo 322 de la Constitución Política, adicionada por el Acto legislativo 01 de 2000, artículo 1º. que consagra en su el inciso 1º a Bogotá como Distrito Capital de la República de Colombia.

La norma en mención establece que el Distrito puede dividirse por parte del Concejo, y por iniciativa del Alcalde Mayor, en localidades, dependiendo de las características de sus habitantes.

Esta entidad territorial tiene en especial, que no solo se puede reducir a los límites fronterizos de la ciudad, sino que puede extenderlos, por disposición del artículo 325 de la Constitución Política, que otorga la posibilidad de que el Distrito pueda conformar un área metropolitana con los municipios que se ubican en torno a él y una región con entidades territoriales del orden departamental.

El Estatuto Orgánico de Bogotá, Decreto Ley 1421 de 1993, consagra que dichos municipios, previa consulta popular, sean integrados al Distrito Capital, es decir, contiene elementos para desarrollar la descentralización mediante la integración al Distrito de estos municipios.

3.1.2 Delegación

La delegación es una figura por la cual un órgano de la administración está facultado en los casos previstos por la Ley para transferir funciones-de las cuales es titular- a otro órgano, reservándose el primero de reasumir, cuando lo precise o considere, dichas funciones que ha transferido:

“Es el proceso de transferencia de funciones de una autoridad administrativa a sus colaboradores o a otras autoridades administrativas con funciones afines o

complementarias. La delegación se da tanto entre funcionarios como entre entidades del nivel central y entidades descentralizadas o territoriales”¹²⁹.

En la delegación, las entidades cuentan con unas funciones o competencias previamente definidas de forma clara y precisa, las cuales son en esencia las que se delegan.

La delegación, si bien implica una transferencia de funciones, no comporta una transferencia de poder político, no entraña una autonomía de este tipo, ni crea dependencias delegadas porque no supone una forma de organizar la estructura del Estado:

“La delegación no es una forma de organización del Estado. Es una técnica de administración que permite descongestionar a los niveles superiores, pero no crea dependencias o entidades delegadas. Sin embargo, como acción, tiene en común con los otros conceptos, la transferencia de funciones de un nivel superior a niveles inferiores”¹³⁰.

La delegación, pues, consiste en una transferencia de funciones de un nivel superior a uno inferior para descongestionar al primero y cumplir con las metas y servicios públicos en beneficio de los administrados.

La Corte Constitucional en la sentencia C-1060 de 2003 expresa lo siguiente respecto de la delegación:

“(…) constituye una modalidad de transferencia de funciones administrativas, establecida por la Constitución como uno de los mecanismos de organización del ejercicio de la función administrativa, en cuya virtud y, en los casos y supuestos permitidos por la ley, se faculta a un sujeto u órgano que hace transferencia”¹³¹.

¹²⁹ Alcaldía Mayor de Bogotá. Descentralización territorial y gestión local en Bogotá, Ed. Fabio Velásquez Rodríguez, Bogotá, 2008, p. 11.

¹³⁰ Ibídem, p. 14.

¹³¹ Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-1060 de 2003.

Es importante señalar que la entidad delegante puede reasumir en cualquier momento las funciones o competencias que ha delegado en la entidad delegataria, porque precisamente la delegación es *pro tempore*, esto es, no es indefinida; así, la delegación implica una transferencia revocable de funciones administrativas, que realiza un órgano autorizado por la norma jurídica, a favor de un órgano inferior¹³².

La delegación es propiamente una figura o mecanismo de colaboración entre administraciones, porque precisamente no se transfieren funciones de manera indefinida sino temporal, no se pierde la competencia asignada ni el poder ni control sobre la misma: “la delegación (...) es más un instrumento de colaboración entre las distintas Administraciones que un mecanismo de transmisión de competencias entre ellas...”¹³³.

Ahora bien, hay varias formas en que la ley autoriza y prevé la delegación. De esta forma, puede presentarse la delegación en forma directa, esto es, cuando la ley otorga a una institución privada funciones administrativas específicas. De otra parte, también puede darse la delegación cuando un órgano administrativo público otorga a una persona jurídica o natural funciones que le son propias, pero lo hace en forma temporal, no definitiva, pudiendo reasumirlas en todo momento, como se anotó anteriormente. Finalmente, puede darse la delegación mediante la asociación entre empresas o entidades estatales y privadas.

La delegación tiene como finalidad lograr el cumplimiento de los fines de la administración pública, por eso es un mecanismo para llevar a cabo funciones administrativas que unos órganos públicos transfieren a otros entes. Los órganos

¹³² González Navarro, Francisco. Delegación, sustitución y avocación de funciones. En: Muñoz Machado, Santiago. Tratado de Derecho Municipal, Ed. Iustel, Madrid, 2011, p. 492.

¹³³ Sosa Wagner, Francisco. Los principios del régimen local. En: Muñoz Machado, Santiago. Tratado de derecho municipal, Ed. Iustel, Madrid, 2011, p. 233.

delegantes pueden fijar los parámetros o criterios en que se hará la delegación, y deben señalar tiempo, modo y lugar donde se efectuarán las funciones que se transfieren por parte de la respectiva entidad en la cual se delegan.

La delegación puede darse cuando se produce un traslado de competencias de un órgano o entidad territorial de la administración pública, a otro órgano del derecho público, subordinado o vinculado al primero, el cual conserva las funciones porque, como se adujo, la delegación es transitoria¹³⁴.

Esta figura tiene como una de sus finalidades, al igual que la descentralización y la desconcentración, la eficacia en el cumplimiento de las funciones a cargo de la entidad delegante, quien puede en cualquier momento reasumir las competencias transferidas a la entidad delegada (una entidad territorial, verbi gracia), si ésta no cumple con las directrices y lineamientos impartidos por la primera¹³⁵.

La delegación está supeditada a la Constitución y la ley, las cuales señalan los eventos en que puede darse. Esta figura también se eleva a principio constitucional y administrativo, este último por disposición del artículo 9 de la Ley 489 de 1998.

El artículo en mención contempla que las autoridades administrativas, pueden trasladar funciones a sus colaboradores o a otras autoridades, únicamente con funciones relacionadas, afines o complementarias, es decir, no conlleva un traslado definitivo de dichas funciones, la potestad de ejercerlas sigue estando en cabeza de quien delega.

La delegación es una figura, al igual que la descentralización y la desconcentración, que proviene de la Constitución, y se desarrolla o reglamenta

¹³⁴ González Navarro, Francisco, Op. Cit., p. 532.

¹³⁵ Sosa Wagner, Francisco. Op. Cit. 232-234.

en la ley; en virtud de dicha Carta Política, es que puede existir la delegación, donde el órgano o autoridad delegante transfiere funciones de manera temporal o provisional a la autoridad delegataria, pero las mantiene, pues como se vio es la Constitución y la ley quienes la han revestido de dichas funciones y competencias, por tanto no quedará despojada de éstas, que por naturaleza le están conferidas.

Dicho de manera más técnica, se transfiere el ejercicio de una competencia, más que la función o competencia en sí, porque no hay transferencia de titularidad, ya que el órgano delegante la conserva, sino del ejercicio o desempeño de la misma¹³⁶.

El mismo artículo 9 de la Ley 489 de 1998, consagra qué órganos pueden delegar sus funciones, como son: ministros, directores de departamento administrativo, superintendentes, representantes legales de organismos y entidades que posean una estructura independiente y autonomía administrativa, así como Los representantes legales de las entidades descentralizadas.

El designio que persigue la delegación, no es otro que el cumplimiento de los fines y principios del Estado, como son la eficiencia, eficacia, celeridad, economía, entre otros, procurando así una mayor satisfacción del interés general y la optimización del funcionamiento de las entidades administrativas.

Como puede verse, la delegación es una forma de cumplir con los mandatos constitucionales y de la función administrativa, y tiene plena aplicación y operatividad en los diferentes órdenes, municipal, departamental, distrital, entre otros.

No es una figura incompatible con la descentralización ni la desconcentración, pero supone una limitante menor que aquellas, a la centralización política del

¹³⁶ González Navarro, Francisco. Op. Cit., P. 486-487.

Estado, al monopolio de éste sobre las funciones, competencias y responsabilidades públicas¹³⁷.

La delegación reduce el gasto en recursos humanos y materiales a la entidad delegante, nacional o central, pues ésta no se vale de la entidad delegada y de su espacio o infraestructura para prestar los servicios a su cargo¹³⁸, y en dicha medida es una figura útil, que no le representa desligarse del poder y control sobre sus funciones, y en la misma medida no otorga ningún tipo de autonomía a la entidad delegada, aunque sí la posibilidad de desarrollar actividades que antes no tenía.

4. Descentralización y desconcentración territorial en el Distrito Capital de Bogotá.

4.1 Antecedentes de la desconcentración y descentralización territorial en Bogotá. Siglo XV a primera mitad de siglo XX.

Para entender el proceso de descentralización en Bogotá, es necesario remitirnos a los tiempos de la colonia, donde surgieron cargos políticos como el de Virrey, Alcalde Mayor, Gobernador, Corregidor, etc. Estos funcionarios eran nombrados directamente por el rey de España. En cambio, los llamados Alcaldes ordinarios eran elegidos por votación entre los vecinos del respectivo lugar. Estos alcaldes tenían como función velar por el orden público y fungían asimismo como presidentes del Cabildo, órgano a nivel municipal donde se participaba políticamente, existiendo también la figura del cabildo abierto.

¹³⁷ Rodríguez Rodríguez, Libardo. Derecho administrativo general y colombiano. Bogotá, Ed. Temis, 2007, p. 42.

¹³⁸ Sosa Wagner, Francisco. Op.Cit., p. 235.

En 1810, se da el grito de Independencia y se promulgan normas político administrativas como la Carta de 1811 y la Constitución de 1812. Se constituye el Estado de Cundinamarca.

Con la Constitución de 1812, surge la figura de los alcaldes ordinarios, los cuales tenían potestades como la de administrar la justicia civil:

“Las funciones de los alcaldes ordinarios se limitaban a la administración de la justicia civil y criminal en primera instancia y las de los alcaldes comisarios de barrio al buen orden y aseo en la ciudad (...)”¹³⁹.

Igualmente, al amparo de esta Constitución y bajo la autoridad de Antonio Nariño, se estatuyeron instituciones y autoridades a nivel de la ciudad de Bogotá, que permitirían su administración, entre ellas las Secretarías de Estado:

“Este Plan organizó las Secretarías de Estado, los Tribunales de Justicia, la Hacienda Pública y la Policía; a la vez designó a las personas en quienes recaerían los diferentes cargos y sus salarios. De las dos secretarías establecidas para el Cuerpo Ejecutivo de la Junta Suprema el 24 de octubre de 1810 denominadas la primera de Gobierno, Gracia y Justicia y la segunda de Estado, Guerra y Hacienda”¹⁴⁰.

Debe resaltarse igualmente, que este plan contemplaba la organización de la Policía, que era un órgano relacionado con la administración de la Capital, la creación de la figura del corregidor y del Alcalde comisario:

“De este plan de gobierno se resalta el capítulo destinado a organizar la Policía puesto que tiene directa relación con la administración de la Capital (...)”¹⁴¹.

Al establecerse la República, empezó a surgir la necesidad de implementar una administración local. Los alcaldes ordinarios fueron sustituidos por los municipales,

¹³⁹ Mayorga García, Fernando y OTROS. Historia institucional de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. TOMO I, Bogotá: grandes definiciones 1810-1885, Ed. Alcaldía Mayor de Bogotá, 2011, P. 41.

¹⁴⁰ Ibídem, p. 46-47.

¹⁴¹ Ibídem.

los parroquiales o de barrio; así, poco a poco se desarrolla un modelo de gobierno local, a la cabeza de los alcaldes.

Debe señalarse que Colombia, desde un principio, surgió como un Estado Unitario, representado en la Gran Colombia y posteriormente la Nueva Granada. La Gran Colombia surgió con la Constitución de 1821 la cual contempló la división político administrativa del país en Estados, departamentos, provincias y parroquias, para lo cual:

“(...) ordenó que el territorio de la República sería dividido en departamentos, y éstos en provincias, cantones y parroquias, e instauró las asambleas electorales o de provincia para elegir presidente, vicepresidente, senadores y representantes de cada provincia, además de prescribir que el Congreso dividiría el territorio de la República en seis o más departamentos para facilitar su administración”¹⁴².

De esta forma, se crearon los departamentos de Cundinamarca, Venezuela y Ecuador; bajo esta Constitución, Bogotá era la capital del Departamento de Cundinamarca, a cuya cabeza o mando se encontraba un intendente, nombrado por un lapso de tres años y supeditado al Presidente de la República.

Con el advenimiento de la República de la Nueva Granada, y a la luz de la Constitución de 1832, emergió una división territorial basada en la provincia, por eso se denomina el Estado provincia al comprendido entre 1832 a 1850:

“Como se ve, la constitución de 1832 entregó amplios poderes a las provincias, que de ese modo fueron consolidadas como las unidades básicas, que de ese modo fueron consolidadas como las unidades básicas del ordenamiento territorial, político y administrativo del país”¹⁴³.

Bogotá era precisamente, bajo este esquema territorial y político administrativo en que se dividía el país, una provincia.

¹⁴² Borja, Miguel. Estado, sociedad y ordenamiento territorial en Colombia, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional, Bogotá, 1999, p 30.

¹⁴³ Ibídem, p. 33.

Por su parte, con la Constitución 1853, el país continuó dividido en provincias para la administración general; a su turno, las provincias estaban conformadas por distritos parroquiales, y estaban sometidas a leyes generales, pero también a ordenanzas municipales. Bajo este modelo se permitió el sometimiento de una provincia a otra, y el gobierno de las mismas a cargo de una legislatura de provincia y de un gobernador¹⁴⁴.

Con esta Constitución se dio origen al Estado Federalista, el cual rompía con el esquema del estado unitario donde existía un poder central fuerte y no se disgregaba el territorio en diferentes estados.

Dentro del esquema federalista, existía el Estado Federal de Cundinamarca, al cual no se anexó o incorporó Bogotá por disposición de la Ordenanza No. 11 de 1863 que consagró en su artículo 1 que Bogotá no sería incorporada al Estado de Cundinamarca, y debía regirse por la Constitución y la ley.

Por su parte, el artículo 2 de dicha ordenanza, dividió a la ciudad de Bogotá en 4 distritos parroquiales, a saber: la Catedral, las Nieves, San Victorino y Santa Bárbara.

También se establecieron los círculos electorales, en una estructura donde existían alcaldes que dependían del gobernador o ejecutaban sus directrices, donde los límites eran los mismos que los definidos para los distritos parroquiales.

Es así como la ciudad quedó dividida los cuatro distritos parroquiales mencionados, a saber: La Catedral, las Nieves, San Victorino y Santa Bárbara, los cuales se concentran en el centro actual de Bogotá.

Esta forma de organización, supone un precedente de la delegación y desconcentración actuales, pero ostentan diferentes matices, ya que los cargos existentes en dicha época no son los mismos de ahora y no desempeñaban las mismas funciones ni tenían las mismas competencias:

¹⁴⁴ *Ibíd.*

“(...) estos alcaldes menores del período colonial y decimonónico no son equiparables a los actuales, pero en ellos se puede ver un antecedente del modelo de desconcentración o delegación administrativa, (...) a pesar de la tradición centralista del país (...)”¹⁴⁵.

Sin embargo, posteriormente, Bogotá pierde su calidad de ser un ente territorial independiente, lo cual supuso un retroceso en su autonomía, pero también le restó la importancia que debía revestir como capital del Estado: “En 1864 Bogotá deja de subsistir como ente territorial independiente y vuelve a formar parte del Estado de Cundinamarca. A partir de este momento la ciudad solo vendría a ser considerada como un Distrito dentro del Estado en mención”¹⁴⁶.

Este retroceso, representa un traspiés para la autonomía de Bogotá, la cual está sujeta al gobierno central, lo cual limita su capacidad para tomar decisiones y administrar sus asuntos públicos.

La Constitución de Rionegro de 1863¹⁴⁷, supuso la creación de los Estados Unidos de Colombia, y con ello la consolidación de un modelo de Estado Federal, compuesto de diferentes Estados soberanos, como Cundinamarca, Antioquia, Santander, Cauca y Panamá, entre otros, donde Bogotá estaba subsumida en el Estado soberano de Cundinamarca.

Debe señalarse que posteriormente, Bogotá se convierte en un departamento, dentro del Distrito Federal de Cundinamarca, que pasó de ser un Estado a un Distrito Federal:

¹⁴⁵ Ramírez Guacaneme, Carolina María. Historia institucional de las localidades de Bogotá. Ed. Alcaldía Mayor de Bogotá, Bogotá, 2006, p. 18.

¹⁴⁶ Malagón Pinzón, Miguel. La ciudad de Bogotá, su influencia en el origen del federalismo colombiano, y su régimen durante el liberalismo radical. Bogotá: ciudad capital, evolución institucional y normativa, Ed. Alcaldía Mayor de Bogotá-Universidad del Rosario, Bogotá, 2009, p. 83.

¹⁴⁷ En esta Constitución, promulgada bajo el mandato de Tomás Cipriano de Mosquera, se permite, en su Sección III, artículo 16, la delegación expresa de funciones de los Estados soberanos al gobierno central.

“El mismo día de la instalación del Consejo Nacional de Delegatarios, el presidente de la Unión presentó para su tramitación el Decreto número 769 de 1885, por el cual el Estado de Cundinamarca se convertiría en Distrito Federal a partir del 1º de diciembre de 1885”¹⁴⁸.

La creación del Distrito Federal de Cundinamarca representó un cambio en el esquema de la organización territorial, pues con el surgimiento de esta nueva organización territorial se dio una conformación del Distrito Federal de Cundinamarca integrado ahora por once departamentos por disposición del Decreto No. 53 de 1886: Bogotá, Oriente, Guatavita, Chocontá, Ubaté, Zipaquirá, Facatativá, Villeta, Guaduas, La Palma y Tequendama.”¹⁴⁹.

Debe indicarse que Bogotá era entonces un departamento que integraba el Distrito Federal de Cundinamarca, y a nivel interno, tenía una administración representada en 6 Inspecciones de policía:

“En ese momento, el Distrito de Bogotá estaba conformado para su administración por seis Inspecciones de Policía ubicadas en los barrios de La Catedral, Las Nieves, San Victorino, Santa Bárbara, Egipto y el caserío de Chapinero, cuyos inspectores eran Arístides Fernández, Felipe Orjuela, José Segundo Pérez, Rafael Zerda, Teodoro María Rodríguez y Hermógenes Cortés, respectivamente.”¹⁵⁰.

Dentro de este esquema, existían las figuras del alcalde de Bogotá, el prefecto de la misma ciudad y los miembros de la municipalidad de Bogotá. No obstante, éstos no eran elegidos democráticamente, sino que eran designados directamente por el gobernador del Distrito Federal de Cundinamarca.

Dentro de dicho esquema, Bogotá se dividió en los barrios: La Catedral, Las Nieves, San Victorino, Santa Bárbara, Chapinero, Egipto, San Diego y Las Cruces, donde la autoridad administrativa era el Inspector de Policía, que rendía cuentas

¹⁴⁸ Mayorga García, Fernando Y OTROS. Historia Institucional de la Alcaldía Mayor de Bogotá, Tomo II, Bogotá: bajo la República unitaria: 1995 a 2010, p. 17.

¹⁴⁹ Mayorga García, Fernando Y OTROS, Op. Cit, p. 19.

¹⁵⁰ Ibídem, p. 20.

ante el alcalde de Bogotá y éste a su turno ante el gobernador del Distrito Federal, lo cual estaba consagrado en el Acuerdo 12 de 1885; los barrios en que se dividía y su forma de gobierno eran los siguientes:

“(…) La Catedral, Las Nieves, San Victorino, Santa Bárbara, Chapinero, Egipto, San Diego y Las Cruces, cada uno de los cuales tenía por jefe inmediato un Inspector de Policía que reportaba sus acciones administrativas al alcalde, que a su vez rendía cuentas sobre la marcha de los asuntos públicos del Distrito al gobernador del distrito federal y a la municipalidad”¹⁵¹.

Las funciones del prefecto de Bogotá fueron suprimidas en 1885 y asumidas directamente por el gobernador del Distrito Federal. Como se ve, el poder municipal o local no existía, Bogotá no tenía autonomía administrativa, mucho menos política, ya que el poder recaía en el centro, esto es, el Distrito Federal de Cundinamarca.

Esto se explica por el carácter centralista o unitario de la Constitución de 1886, promulgada bajo el mandato del presidente Rafael Núñez:

“De acuerdo con la Constitución de 1886, el municipio de Bogotá, capital del departamento de Cundinamarca, era un municipio más del Estado colombiano, es decir, no contaba con una regulación especial. Su alcalde era nombrado por el gobernador, tal como venía sucediendo desde la conformación del Distrito Federal de Cundinamarca (...)”¹⁵².

Así, se pasó de un Estado Federal a un Estado centralista con la Constitución de 1886¹⁵³, donde Bogotá se define como el centro del poder político, principalmente

¹⁵¹ Ibídem, p. 21.

¹⁵² Ibídem, p. 29.

¹⁵³ Esta Constitución se produce en el marco del período denominado “la Regeneración” (1878-1898), liderado por el Presidente Rafael Núñez, en la cual se crearon los departamentos, intendencias y comisarías, con gobernadores, alcaldes e intendentes como autoridades administrativas. Asimismo, se dio paso a medidas proteccionistas con el establecimiento de aranceles a mercancías provenientes del exterior, se estrechó la relación Iglesia- Estado con la firma del Concordato de 1887, se amplió el tiempo del mandato presidencial a 6 años, se adoptó el nombre de República de Colombia, y se acentuó el carácter centralista y conservador del Estado.

por ser la sede de importantes instituciones como la Presidencia de la República y los Ministerios, el Congreso, el Consejo de Estado y la Corte Suprema de Justicia.

Sin embargo, en el plano político no hay una regulación particular de Bogotá, no se le otorga ningún status o facultad especial, ni se prevé su autonomía política. En el plano administrativo, se le da el mismo tratamiento que a un municipio, no tiene un régimen especial, y por tanto se rige por las normas aplicables a los municipios¹⁵⁴.

Bogotá entonces se erige, bajo la Constitución centralista de 1886- cuya vigencia es de más de 100 años hasta la expedición de la Constitución de 1991-, como un municipio ordinario sin mayores prerrogativas que ser la sede del poder político nacional:

“(...) Bogotá, capital de la República, debe verse como un municipio más del Estado, y en consecuencia se organiza con un alcalde como primera autoridad y una corporación de elección popular, denominada concejo municipal, de carácter administrativo y que tiene a su cargo la administración del municipio (...)”¹⁵⁵.

Como se observa, Bogotá con la Constitución de 1886 tenía una autonomía limitada, por no decir inexistente. No sólo era considerada un municipio más del país, sino que su autoridad principal- el alcalde-, estaba supeditado al gobierno nacional, privándosele así de cualquier autonomía administrativa.

Posteriormente, tuvieron que venir otros gobiernos y administraciones nacionales para que Bogotá adquiriera, por disposición legal, el carácter de Distrito Capital y mayores atribuciones, de tal suerte que no estuviera supeditada a la administración de Cundinamarca ni cobijada bajo ésta.

¹⁵⁴ Brito Ruiz, Fernando. La capital de la República de Colombia. Disposiciones constitucionales y legales. Período 1886-1909. En: *Bogotá: Ciudad Capital, evolución institucional y normativa*. Ed. Alcaldía Mayor de Bogotá- Universidad del Rosario, Bogotá, 2009, p. 99-100.

¹⁵⁵ *Ibidem*, p. 102.

De esta forma, el proceso de conformación de la administración local en Bogotá se produjo paulatinamente. A partir del gobierno del Presidente Rafael Reyes, que transcurrió durante el quinquenio comprendido entre 1904 a 1909, se creó el Distrito Capital:

“(…) el 11 de abril de 1905, la Asamblea nacional expide la Ley 17 sobre división territorial, la que en su artículo 11 erige a Bogotá en Distrito Capital, el cual será administrado por el gobierno nacional, fijándole como límites a dicho Distrito los que le había señalado la ley 26 de 1883 (…).”¹⁵⁶.

De esta forma, el Distrito Capital se concibió dentro del Estado unitario que, para entonces, y aun a día de hoy, es Colombia, pero dicha concepción de Distrito no puede asemejarse a la actual, ya que como se estableció en la Ley 17 de 1905, Bogotá sería administrada por el gobierno nacional, es decir, vería limitada su autonomía administrativa.

El Distrito Capital, fue dividido en 8 alcaldías de barrio y en 12 alcaldías municipales. Dentro de estas últimas se encuentran algunas que actualmente constituyen municipios escindidos del Distrito, como Soacha, Chía, La Calera, Funza y Mosquera, que anteriormente estaban fusionados con Bogotá pero que se separaron durante el proceso de conformación y evolución del Distrito Capital.

Así, puede afirmarse que sólo hasta el siglo XX, bajo el mandato de Rafael Reyes, se dio, a nivel normativo, la consagración de Bogotá como Distrito Capital con las potestades que ello conlleva:

“El reconocimiento de Bogotá como una ciudad excepcional ocurrió en 1905, bajo el gobierno de Rafael Reyes, cuando fue transformada en Distrito Capital, regida por un gobernador nombrado por el Presidente de la República, y por un consejo administrativo. (…).”¹⁵⁷.

¹⁵⁶Ibídem, p. 109-110.

¹⁵⁷ Mayorga García, Fernando Y OTROS, Op. Cit, p.17.

Durante el período en estudio, no puede hablarse de una descentralización administrativa, pero sí de un surgimiento de la desconcentración, que de todas formas no tuvo una gran relevancia porque el centralismo que imperaba como forma de gobierno aún no se había abierto hacia la descongestión de ese poder central.

No obstante, la elevación de Bogotá a Distrito Capital en 1905, supuso un avance, ya que significó escindir a Cundinamarca de Bogotá, y que la primera tuviera una capital aparte, y no recayera en Bogotá, con lo cual se diferenció Bogotá del departamento de Cundinamarca, antiguo Estado soberano de Cundinamarca.

Llama la atención que Bogotá se hubiese erigido como Distrito Capital, dentro del modelo de estado unitario que es Colombia, ya que la figura del Distrito es propia de los estados federados¹⁵⁸.

Es claro el cambio que se introdujo durante el gobierno de Rafael Reyes, puesto que Bogotá pasó de ser el centro del poder político, donde no se le otorgaba ningún tipo de autonomía, a detentar autonomía administrativa en el quinquenio de gobierno de Reyes (1905 a 1909), con el otorgamiento de *status* de Distrito Capital:

“Contrario a lo que sucedió con la Constitución de 1886, donde la preocupación en torno a la capital de la República se encuentra más centrada en su condición de centro del poder político, durante este quinquenio la atención principal se concentra en fijar a la capital de la República como centro de poder administrativo (...)”¹⁵⁹.

Debemos señalar que Bogotá en el período comprendido entre 1886 y 1909, en el marco del centralismo, se concibió como un estado independiente de Cundinamarca, ya que se perseguía su funcionamiento autónomo, y de hecho Rafael Reyes quiso que fuese un Departamento, lo cual contrasta con el período

¹⁵⁸ Brito Ruiz, Fernando. La República de Colombia. Disposiciones constitucionales y legales. Período 1886-1909, Op. Cit. p. 91.

¹⁵⁹ *Ibidem*, p. 115.

que vendría después, a partir de la Ley 65 de 1909, cuando Bogotá se convertiría en un municipio del Departamento de Cundinamarca, hasta 1945, limitándose así su autonomía¹⁶⁰.

Así, Bogotá pasó de ser considerada un Estado independiente, o un departamento si se quiere, a ser un municipio de Cundinamarca, que encarnaba entonces la administración o poder central, y reducía así la autonomía e importancia de Bogotá como capital del país.

De esta forma, Bogotá dejó de ser un Distrito Capital, como lo fue bajo el quinquenio de mandato del General Rafael Reyes, para convertirse a partir del fin de su gobierno en 1909, en un municipio más, capital del Departamento de Cundinamarca, sin autonomía política propiamente dicha, ni tampoco autonomía administrativa, pese a que se expidieron normas y regulaciones, y se elevó a la categoría de Distrito Especial a Bogotá¹⁶¹.

El centralismo político de principios del siglo XX, entonces, no impulsó en principio un proceso fuerte de descentralización ni desconcentración tanto del poder como de las funciones administrativas. A pesar de que se intentó hacer una estructura para desconcentrar dichas funciones, se vio obstaculizada por nuevas reformas que recayeron en el modelo antiguo:

“(...) el centralismo se afianzó en materia del régimen-político-administrativo; de otra, las fuerzas urbanizadoras tornaron imposible mantener la legislación municipal de manera uniforme en todo el territorio nacional, asunto en el que Bogotá fue determinante pues obligó al ejecutivo y a los legisladores a expedir las primeras normas particulares a esta ciudad (...)”¹⁶².

¹⁶⁰ Atehortúa García, Catalina. Desarrollo constitucional y legal del municipio de Bogotá entre 1910 y 1945, En: Bogotá: ciudad capital, evolución institucional y normativa, Ed. Alcaldía Mayor de Bogotá-Universidad del Rosario, Bogotá, 2009, p. 119.

¹⁶¹ Brito Ruiz, Fernando. La República de Colombia. Disposiciones constitucionales y legales. Período 1886-1909, Op. Cit. p. 115.

¹⁶² Ramírez Guacaneme, Carolina María. Op. Cit., p. 19.

La reforma de 1913, detuvo el proceso de desconcentración administrativa iniciado con Rafael Reyes al regresar a un centralismo inflexible en la estructura de Bogotá. No fue sino hasta 1926, con la Ley 72, que se estableció el Concejo Municipal con libertad financiera, regular los juegos y espectáculos públicos y delegar en el alcalde las funciones que considere para la buena administración municipal.

Es por ello que se afirma sobre la citada reforma:

“La promulgación del Código de 1913 implicaría el retorno a la normatividad centralista de 1886 y la clausura de las reformas introducidas al régimen político administrativo por Rafael Reyes (a pesar del intento por introducir algunas leyes que le concedieran ciertas medidas especiales al municipio en el mismo año, estas medidas no conseguirían alterar la sujeción de Bogotá al código general. (...)¹⁶³.”

Para dicho entonces, Bogotá no se dividía en parroquias, como originariamente lo estuvo, legado de la época colonial, sino en barrios y corregimientos, los cuales eran: Chapinero, Egipto, la Catedral, las Aguas, Las Cruces, las Nieves, San Cristóbal, San Diego, Santa Bárbara y Sucre, donde se aprecia que la mayoría de barrios estaban situados en el centro de la ciudad, es decir, la ciudad se concentraba en dicha área y no se había expandido. Por su parte, los corregimientos eran: Nazareth y Pasquilla¹⁶⁴.

Pese a lo anterior, se produjeron movimientos de descentralización y desconcentración, que buscaban implementar dichos procesos en Bogotá y en otras regiones o municipios de la nación. Con anterioridad, en 1915, se había expedido la Ley 84 de ese mismo año que dio a los demás municipios del país las mismas facultades en su organización administrativa que a la ciudad de Bogotá.

¹⁶³ Ibídem, p. 20.

¹⁶⁴ Ibídem.

El Decreto 47 de 1927 estableció que los únicos funcionarios municipales que no eran agentes del Alcalde eran los jueces municipales, el tesorero y el personero, que eran nombrados por los Consejos municipales.

El crecimiento de Bogotá durante las primeras décadas del siglo XX, que fue en aumento en los años cuarenta, hizo pensar en la necesidad de adoptar nuevas formas de organización administrativa para que ésta pudiera cumplir con sus fines.

Así, se pensó en que Bogotá debía adoptar una forma de gobierno de modo que fuera autónoma frente al Departamento de Cundinamarca. Carlos de la Espriella, importante abogado de ese entonces, planteó que a Bogotá se le diera el status de Departamento; sin embargo:

“Esta propuesta contaba con fuertes contradictores que afirmaban que era más lo que el departamento aportaba a Bogotá que lo que estaba en retribución, lo cual se evidenciaba en aspectos como los costos que había representado a Cundinamarca la construcción del ferrocarril del mismo nombre del cual la mayor beneficiada era la capital.”¹⁶⁵.

Con la reforma constitucional de 1945, se estableció que los municipios tendrían categorías especiales que los diferenciarían de otros entes territoriales, y de éstos mismos, en contraposición con la uniformidad que pretendía la Constitución centralista de 1886. Se estableció además que Bogotá sería un Distrito Especial, que se regularía por un propio régimen normativo diferente al ordinario que existía para los demás municipios.

Lo anterior por cuanto Bogotá no sólo era un municipio o ciudad, sino que ostentaba la calidad de ser la capital de Colombia, por tanto, requería de un régimen especial.

De este modo, la reforma constitucional de 1945 supuso un importante paso tendiente a aminorar la tendencia centralista, puesto que posibilitó que los

¹⁶⁵ *Ibíd*em, p. 21.

municipios pudieran diferenciarse entre sí, como se vio, y que Bogotá sería un Distrito Especial, sometido a un régimen diferente al de los municipios ordinarios¹⁶⁶.

También se determinó que Bogotá podría agregar municipios vecinos a su territorio, siempre que contara con la aprobación de las tres cuartas partes de los concejales de dichos municipios respectivamente. Sin embargo, Cundinamarca pretendía la no separación de Bogotá, lo cual unido a otras razones políticas, no permitieron que se cumpliera lo establecido en esta reforma, sino fue hasta la expedición del Decreto 3640 de 1954 cuando se materializó la organización del Distrito Especial de Bogotá:

“La entrada en vigencia del Distrito Especial fue el mecanismo de planeación de la mayor ciudad del país por excelencia, a modo de convertir la capital de la República en un foco de desarrollo y modernidad a través de nuevos instrumentos de urbanismo y planificación (...)”¹⁶⁷.

La creación del Distrito Especial de Bogotá, supuso el otorgamiento de atribuciones particulares al mismo, como también de autonomía administrativa y autoridades propias; también fue necesario la anexión de seis municipios, a saber: Suba, Usaquén, Bosa, Fontibón, Engativá y Usme, los cuales se integraron a su territorio, ante el crecimiento demográfico del mismo y la necesidad de prestar eficientemente los servicios públicos a su cargo.

El Distrito Especial así constituido, dejó atrás la figura y el régimen del Distrito Capital estatuido desde el gobierno de Rafael Reyes, denominado el *Quinquenio* (1905-1909), para pasar a erigirse dentro de una reforma constitucional planteada a propósito del Distrito, en el Acto Legislativo No. 1 de 1945:

¹⁶⁶ Ibídem.

¹⁶⁷ Hernández Bonivento, José. Diseño institucional y descentralización territorial en Bogotá, Distrito Capital, en *El gobierno de las grandes ciudades: gobernanza y descentralización en las metrópolis de América Latina*, Ed. Celad- Centro Latinoamericano de administración para el desarrollo- Universidad Autónoma de Chile, Santiago, 2017, p. 126- 127.

“Visto el proceso de formación y adopción de la reforma constitucional de 1945, puede observarse que, de tal forma, pasados treinta y seis años del levantamiento de la condición de distrito capital que se le asignara en el Gobierno del General Rafael Reyes, Bogotá en su calidad de capital de la república volvió a tener un régimen excepcional o especial frente a los demás municipios de país (...)”¹⁶⁸.

El Distrito Especial, desde este punto de vista, se creó por una parte para darle un régimen propio a Bogotá, y para que no se siguiera incurriendo en una contracción, pues el Distrito Capital es aplicable a un modelo de Estado federal, mientras que en Colombia existe un poder central.

El Distrito Especial representó el intento de planificar la ciudad, de fijar una estructura administrativa para la misma, con unas autoridades claramente definidas, con la figura del Alcalde Mayor como máxima autoridad bajo el cual se encontraban las recién alcaldías menores:

“Con el surgimiento del Distrito Especial se establece un modelo de ciudad que mantiene en esencia hasta la actualidad: la centralidad del gobierno distrital (en especial de su alcalde mayor con una estructura presidencialista similar al esquema nacional) y la desconcentración territorial en alcaldías menores (...)”¹⁶⁹.

Se observa un esquema centralista, porque el Alcalde Mayor detenta el poder administrativo, en la Alcaldía que preside converge todo el poder del Distrito y las alcaldías menores se están supeditadas al mismo, incluso en la prestación de servicios públicos, planeación y políticas públicas, como se vio, no obstante, representa un modelo claro de desconcentración, aunque con muchas limitaciones

¹⁶⁸ Chávez Marín, Augusto. La capital de la República como Distrito Especial. Desde su consagración constitucional en 1945 al limbo jurídico de la década de 1980. En: *Bogotá: Ciudad Capital, evolución institucional y normativa*. Ed. Alcaldía Mayor de Bogotá- Universidad del Rosario, Bogotá, 2009. p. 163-164.

¹⁶⁹ Hernández Bonivento, José. Op. Cit., p. 127.

en cuanto a las facultades otorgadas, las cuales no comportan ninguna autonomía.

Podemos ver, entonces, que finalmente los obstáculos políticos cedieron y el interés del gobierno central en adoptar una nueva estructura para Bogotá fructificó. El crecimiento de la ciudad lo hacía necesario, pero también su complejidad en el campo administrativo. La anexión de municipios no redujo esta complejidad, la aumentó, pues al ser más grande Bogotá requería de unas reformas y una estructura acorde con este crecimiento para poder cumplir con sus funciones y lograr los fines públicos pretendidos.

Con la creación del Distrito Especial, surgieron las alcaldías menores. Sin embargo, sólo se establecieron dichas alcaldías para los municipios recientemente anexados a Bogotá por virtud de la ordenanza No. 7 de 1954 se agregaron dichos municipios, los cuales eran Suba, Engativá, Fontibón, Bosa, Usme y Usaquén.

El Decreto 3640 de 1954, el cual fue el primer Estatuto Orgánico de la ciudad, se expidió bajo el gobierno de Gustavo Rojas Pinilla, quien mediante un acto de facto se tomó el poder bajo el pretexto de detener la violencia bipartidista que se desarrollaba en el territorio nacional.

El citado Decreto 3640 de 1954 no supuso un cambio esencial en el modelo del Distrito Especial, pues continuó con esta denominación y funcionamiento, con Bogotá como capital del Departamento de Cundinamarca.

Mediante el mismo, se dispuso que Bogotá seguiría participando de las rentas departamentales, y además participaría de un porcentaje importante de las ventas de la cerveza en la capital, lo cual deja entrever que se le otorgaron mayores fuentes de recursos para poder ejecutar sus funciones y proyectos¹⁷⁰.

¹⁷⁰ Ibídem, p.173-174.

En 1956 se dispuso la creación de zonas administrativas, en que se dividió el Distrito y se fue ampliando lentamente el número de alcaldías menores.

A pesar de que ya se habían creado seis Alcaldías Menores en 1956, fue posteriormente que se construyeron las sedes de las mismas. El desarrollo de estas alcaldías y el proceso de implementar la administración local de las mismas, no fue rápido, porque la función de ellas era de carácter policivo inicialmente. Posteriormente, se crearon otras funciones como promover la participación ciudadana, asegurar el orden público y trabajar en el cumplimiento de objetivos sociales.

Bajo estas reformas se creó Acción Comunal, como mecanismo de acción ciudadana a nivel local. Esta figura surgió durante el Frente Nacional, que se dio de 1954 a 1974, como un acuerdo para frenar la violencia bipartidista por el cual se alternaron en el poder gobiernos liberales y conservadores, bajo el cual también se implementaron políticas de planeación y urbanismo, y se pensó en la reorganización administrativa de la ciudad.

De esta forma, en los años cincuenta se empezó a concebir y desarrollar un modelo de descentralización en la ciudad, aunque incipiente y marcado por la absorción y adhesión de municipios. Se buscó crear una entidad territorial central y fuerte, el Distrito, que no puede equipararse al que hoy conocemos, pero supuso el inicio de su conformación:

“El modelo de descentralización adoptado por Bogotá D.C desde mediados del siglo XX, se caracterizó por la absorción u adhesión de los municipios circunvecinos a la ciudad, para conformar una sola unidad territorial y de servicios.”¹⁷¹.

¹⁷¹ BOTERO, María Helena; SUÁREZ ESPINOSA, Camilo. Bogotá y la descentralización intraterritorial: crónica de una historia inconclusa, Universidad del Rosario, Ed. U. del Rosario, Bogotá, 2010, p. 9.

El desplazamiento ocasionado por la época de la violencia, entronizada a partir del 9 de abril de 1948, cuando se produce el denominado “Bogotazo” con el asesinato del caudillo liberal Jorge Eliécer Gaitán en Bogotá¹⁷², ocasionó un incremento poblacional¹⁷³, que en parte derivó en la explosión demográfica en la ciudad y determinó, en cierta medida, el crecimiento de la urbe, la configuración de sus características y su conformación en Distrito Especial y posteriormente en Distrito Capital.

4.2 El proceso de la desconcentración y descentralización territorial en Bogotá en los años sesenta y setenta

Si bien en 1961 el Distrito se dividió en circuitos urbanos, propendiéndose por una mejor administración de la ciudad, no hubo mayores cambios en la estructura administrativa del mismo:

“En general, pocas transformaciones representativas se sucedieron en los años siguientes, de tal forma que el régimen especial determinado para el Distrito Especial permaneció vigente hasta 1968 (...)”¹⁷⁴.

En este contexto, se había producido el Frente Nacional, acuerdo en virtud del cual el poder se repartió, durante 16 años, entre los partidos liberal y conservador (1958-1974), para poner fin a la violencia bipartidista de los años 50s.

Bajo los primeros gobiernos del Frente Nacional, se empezó a hablar de la planificación de la ciudad, pero no se llegó a concretar en normas y medidas administrativas concretas que lograran una transformación político administrativa de Bogotá.

Mediante el Acto Legislativo No. 1 de 1968, se hizo posible la reforma constitucional de dicho año, donde se introdujeron nuevas reformas, que

¹⁷² Alape, Arturo. El Bogotazo memorias del olvido, Ed. Oceans, Bogotá, 2014, p. 10-20.

¹⁷⁴ BOTERO, María Helena; SUÁREZ ESPINOSA, Camilo, Op.Cit., p. 23.

cambiaron la organización de los municipios y trazaron nuevas concepciones de cómo debían administrarse y disponerse su administración a nivel local:

“(...) fue sólo hasta 1968, con la reforma de dicho año, que se logró una actualización del régimen municipal, tanto ordinario como especial, con lo que se dio curso a nuevos planteamientos y concepciones de la administración que se abrirían paso en el ámbito jurídico (...).”¹⁷⁵.

De manera tal que esta reforma trajo consigo la posibilidad de implementar áreas metropolitanas, asociaciones de municipios y juntas administradoras locales- JAL-, las cuales no se materializaron inmediatamente, sino algunos de ellas- como las JAL-, en años posteriores, y otras, como se verá, a día de hoy están en proceso de implementación y consolidación.

El Decreto Ley 3133 de 1968, por medio del cual se promulgó el nuevo Estatuto Orgánico de Bogotá, que sería el segundo en su historia para dicha fecha, dio a Bogotá la misma condición de un Departamento, esto es, idénticas facultades. También se afianzó su carácter de Distrito Especial, no sujeto al régimen ordinario, y se establecieron o definieron los organismos administrativos del mismo:

“(...) el Decreto Ley 3133 constituyó un nuevo estatuto para Bogotá, con el cual se ratificó su carácter como Distrito Especial (...) sin sujeción al régimen municipal ordinario, y su condición de capital del Departamento de Cundinamarca (...) con total independencia respecto de las disposiciones de la Asamblea y del Gobernador de Cundinamarca; (...) se elevó al Distrito Especial a la categoría de departamento”¹⁷⁶.

Así las cosas, con este Decreto se buscó mejorar y afianzar las relaciones Consejo- Administración, además de erigirse el Distrito como una entidad con las mismas facultades o con la condición de un Departamento sin que nominalmente lo fuera.

¹⁷⁵ Ibídem, p. 23.

¹⁷⁶ Ibídem.

El Distrito entonces se presentaba como una entidad compleja, depositaria de muchas funciones y competencias, que para su funcionamiento requería de una reorganización administrativa de sus órganos o de su estructura para que fuera viable y eficiente su funcionamiento.

Se mantuvo el modelo de Distrito Especial, donde éste no se disgregaba de Cundinamarca, pero tenía autonomía administrativa y fiscal, entonces era como un híbrido entre departamento y municipio, no separado del Departamento de Cundinamarca, y cuyas autoridades, régimen y participación en rentas los definía la ley¹⁷⁷.

Bogotá en estos años y a principios de los setenta, mostraba un crecimiento acelerado y se acentuaba la necesidad de adoptar una forma de organización administrativa que respondiera a este crecimiento y también a la distribución geográfica de la ciudad y optimizara la prestación de los servicios públicos:

“Se consideró, entonces, necesario trazar un modelo regional que respondiera a polos de desarrollo geográfico, social, económico y de estructuras físicas de acuerdo con las realidades del país y que permitieran una estructura administrativa racional, ágil y operante (...).”¹⁷⁸.

Dicho modelo debía basarse en las características homogéneas, en los planos socio económico, del ámbito regional, así como en las necesidades de sus habitantes y atendiendo también al cariz cultural de los mismos.

Se requerían soluciones que facilitaran la administración de este conglomerado urbano, pero que también satisficieran los intereses de quienes lo habitaban. Se buscó solucionar ese problema mediante la desconcentración de funciones:

“En esta situación se ubicaba a Bogotá, que (...) desbordaba en su desarrollo los límites territoriales del Distrito y debía prever tanto la solución de sus problemas

¹⁷⁷ Chávez Marín, Augusto. Op.Cit., p. 187.

¹⁷⁸ *Ibíd*em, p. 31.

internos por corresponder a su territorio, como a los que le eran externos (...), por tratarse de situaciones que a plazos más o menos cortos debería asumir (...)¹⁷⁹.

Se concibió así, la necesidad de aplicar la desconcentración con el fin de transferir funciones del nivel central a un plano local o micro, que pudiera ejecutar y prestar debidamente los servicios públicos en cabeza del nivel central.

Ahora bien, la aplicación de esta desconcentración fue principalmente por funciones, y en principio no solucionó los problemas derivados del acelerado y desorganizado crecimiento de la ciudad, y por ello se hacía necesario concebir o adoptar nuevas medidas tendientes a hacer viable a Bogotá con las dimensiones que ostentaba y su aumento demográfico. Se requería de una reforma que permitiera tener una mayor jerarquía como capital del país, y por fuera del régimen municipal ordinario.

En los años setenta, durante la alcaldía de Carlos Albán Holguín, se desarrollaron programas tendientes a desconcentrar funciones y a hacer eficiente y eficaz el funcionamiento del Distrito como entidad administrativa, dando paso a la participación ciudadana en el gobierno local y distrital. Así las cosas, se empezó a trabajar en la desconcentración de funciones y en el diseño de un modelo de descentralización para Bogotá.

De esta forma, se crearon 16 alcaldías menores para paliar los problemas derivados del crecimiento desorbitado de Bogotá y la falta de planificación, máxime en el plano administrativo; no obstante, se produjo una descentralización con características propias de la desconcentración:

“Estas iniciativas de programas de descentralización (...) responden más a políticas de desconcentración administrativa con las que se ha buscado trasladar funciones del gobierno central al local más por la necesidad de descongestionar al

¹⁷⁹ Ibídem, p. 32.

primero que por una intención real de atribuir facultades y poder político a los funcionarios que ejercen en lo local (...)”¹⁸⁰.

Con el Acuerdo 26 de 1972, se crearon formas de administración local, representadas en 16 Alcaldías Menores y sus respectivas Autoridades, con el fin de descongestionar el nivel central.

El plan de descentralización trazado para Bogotá demandaba un estudio legal, constitucional y político, en atención a todos los aspectos que comportaba:

“Según este informe de 1971, el estudio de la situación de la administración se fundamentó en los principios de autenticidad, universalidad y unidad que deben caracterizar la planeación del desarrollo integral y sectorial de una gran ciudad (...)”¹⁸¹.

Así, se hizo patente la necesidad de una transformación del Distrito, que empezara por una planificación político administrativa del mismo, al ser el centro económico, industrial y político del país, y concentrar el mayor número de población.

El Acuerdo 26 de 1972, antes mencionado, creó 16 Alcaldías Menores, en un intento de reorganizar administrativamente al Distrito. En ese entonces las funciones que tenía el Alcalde menor consistían en ser agente del Alcalde Mayor en las funciones que le delegara y también ostentaba la misión de ejecutar las políticas distritales de educación, salud, obras públicas y bienestar, entre otras.

El acuerdo mencionado le dio mayores competencias a los Alcaldes Menores, permitiéndoles contratar y ejecutar obras públicas, a través de la delegación que hacía en ellos el Alcalde Mayor: “En primer lugar, el acuerdo les otorga a los alcaldes menores un mayor poder de realización de obras comunales al autorizar

¹⁸⁰ Ibídem, p. 33.

¹⁸¹ Ibídem, p. 34.

al Alcalde Mayor para delegar en ellos la función de celebrar contratos para la ejecución de obras menores”¹⁸².

Este acuerdo igualmente contempló la creación de una coordinación entre el nivel central y el local para la ejecución de propósitos comunes, como la prestación de servicios públicos y la atención a los ciudadanos, además de la realización de obras e implementación de programas. Con ello, se puede observar que el acuerdo buscaba un trabajo conjunto entre el gobierno distrital y los entes administrativos locales, porque éstas también representaban al Distrito y, por ende, perseguían sus mismos fines-:

“En orden a establecer un mecanismo eficiente de coordinación entre la administración central y las alcaldías menores, el acuerdo crea en cada una de ellas una Junta de Coordinación Administrativa (...)”¹⁸³.

Esta Junta de Coordinación Administrativa, propende por la coordinación entre el nivel local y distrital, así como la comunicación con el mismo y con las distintas instituciones que se articulan en la administración local y distrital, como la Alcaldía Mayor, la Secretaría de Gobierno, el Concejo Distrital y la misma JAL.

El Acuerdo 8 de 1977 reformó el Acuerdo 26 de 1972, y dio mayor poder de control a la Secretaría de Gobierno Distrital, además de buscar la implementación de la descentralización:

“Así, la Secretaría de Gobierno aseguraba un mayor control y una presencia más sentida sobre la administración en el nivel local. El Secretario de Gobierno asumiría la dirección de la Junta de Alcaldes Menores en ausencia del alcalde mayor, así como el secretario del Comité Asesor de la Secretaría de Gobierno asumiría la secretaría de la Junta de alcaldes menores (...)”¹⁸⁴.

¹⁸² Botero Zea, Fernando. Bogotá descentralizada: la ciudad del futuro, Ed. Cromos S.A., Bogotá, 1991, p. 40.

¹⁸³ Ibídem, p. 40-41.

¹⁸⁴ Ramírez Guacaneme, Carolina María, Op. Cit., p. 40.

La implementación de estas medidas presentó problemas en su reglamentación. Si bien se otorgaron mayores funciones a los alcaldes menores, y se estableció su trabajo coordinado con las Juntas de acción comunal, lo cierto es que todavía era necesario trabajar en pro de la reorganización administrativa del Distrito para hacerlo más eficiente y funcional.

La década de los 70s supuso un avance en materia de desconcentración administrativa y del diseño de un plan de descentralización que inicialmente se vio truncado y recibió críticas siendo objeto de controversia el hecho de que si correspondía a descentralización o desconcentración:

“Aun así, la década de los setenta significa un rompimiento con la restringida visión del gobierno local que se limitaba principalmente al ejercicio de una función policiva; para comprender temas relacionados con los problemas socioeconómicos, como se hace latente en la función que les asigna el velar por la adecuada prestación de los servicios públicos (...)”¹⁸⁵.

Es necesario acotar igualmente respecto de este punto, que se buscó en los años 70s que los alcaldes menores tuvieran mayores facultades, es decir, que estas no se circunscribieran solamente al tema policivo, sino que también implicaran potestades administrativas, que pudieran contratar por delegación del Alcalde Mayor, y que se estatuyeran como los responsables de la educación, salud y demás servicios básicos a nivel local, de tal suerte que lo que se realizaba a nivel distrital en este campo también pudiera efectuarse a nivel local, habiendo entonces mayor interacción o comunicación entre los alcaldes menores y los ciudadanos¹⁸⁶.

4.3 El proceso de la desconcentración y descentralización en Bogotá: de los años ochenta a la actualidad

¹⁸⁵ Ibídem, p. 46.

¹⁸⁶ Ibídem.

En la década de los 80s, se continuó trabajando en pro de un plan de descentralización que hiciera más eficiente al Distrito en el cumplimiento de sus fines e incentivar la participación comunitaria. En un comienzo, las localidades en este período fueron concebidas como puntos o focos de la planeación distrital central: “El proyecto de descentralización que se adelantaría a lo largo de la década de los ochenta tenía la pretensión de ubicar a la localidad como eje de la planeación y del gobierno central”¹⁸⁷.

Si bien la figura del Alcalde Menor adquirió mayor importancia y responsabilidades, no dejó de ser un delegatario del Alcalde Mayor, porque carecía de autonomía para ejercer sus funciones:

“A pesar de la importancia que significó la consolidación del alcalde menor, las expectativas progresistas con respecto a esta medida, quedaron muy por debajo de lo esperado; al constituirse esta dependencia en un cargo de orden más bien delegatario y policivo, al contrario de lo esperado en términos democráticos y participativos por parte de la comunidad (...)”¹⁸⁸.

Se observa que, a pesar de haberse creado e implementado las alcaldías menores, éstas no se revistieron de la autonomía político administrativa necesaria, no llegándose a superar en realidad el esquema de la delegación de funciones y policivo, como tampoco sirvió para desarrollar el modelo participativo esperado.

Con la reforma de 1986, se consagró la elección popular de alcaldes, y se buscó implementar un programa de descentralización nacional. Se crearon también las Juntas de Administración zonal y los Fondos de desarrollo zonal. Estas reformas sirvieron de base para posteriores cambios, siendo la más importante la elección popular de alcaldes, que impulsó la participación democrática.

No obstante, se presentaron obstáculos a la aplicación de la descentralización, relacionados con que las oficinas destinadas a la prestación de los servicios

¹⁸⁷ Ibídem, p. 73.

¹⁸⁸ Ibídem.

públicos en ámbitos como la salud, educación, acción comunal, etc., no entraron inmediatamente en funcionamiento, como tampoco los comités asesores de las alcaldías menores, de tal forma que la consagración jurídica de la descentralización contrastaba con la realidad política, de tal forma que en la segunda subsistían los problemas que al parecer en el texto jurídico se habían resuelto, pero en la realidad se mantenían¹⁸⁹.

Durante el período en estudio se produjo un “limbo jurídico”, discusión que comenzó cuando en los años 70s se expidieron las primeras normas que regulaban las áreas metropolitanas, las cuales fueron creadas en la reforma constitucional de 1968, y luego regulados en la Ley 61 de 1978 y el Decreto Ley 3104 de 1979, donde se debatió sobre el hecho de que Bogotá al ser un Distrito Especial no podía regirse por las normas generales para los demás municipios, a pesar de que por su condición y características era un área metropolitana¹⁹⁰.

La discusión se agudizó en los años 80s, y consistió en la imposibilidad jurídica de desarrollar la Ley 11 de 1986, que establecía la elección popular de los alcaldes locales y los miembros de las Juntas de Administración Zonal, cuerpo colegiado. Autores como Díaz Arbeláez estudian este acontecimiento que cobró importancia por las consecuencias sobre dichos procesos de elección.¹⁹¹

El autor en comentario refiere que Bogotá fue excluida de la reforma municipal de la Ley 11 de 1986 -que consistió en la posibilidad que tenía cada municipio de crear cuerpos colegiados de carácter zonal para la gestión de sus intereses locales y barriales-, debido a que el Consejo de Estado declaró inconstitucional el Acuerdo 8 de 1987 expedido por el Concejo Distrital, mediante el cual se desarrollaba dicha Ley y se consagró la elección popular de la Juntas Administradoras Zonales.

¹⁸⁹ Ibídem.

¹⁹⁰ Chávez Marín, Augusto. Op. Cit. p. 195.

¹⁹¹ Díaz Arbeláez, Juan. Gobierno local y problemática urbana en Bogotá. En: *Revista Foro*. No. 4, noviembre 1987. Bogotá. Págs. 55-66.

La solución intentó zanjarse por vía jurisprudencial, a través de la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia, quien solo dio una solución parcial, siendo la Ley 8 de 1991 quien logró superar el debate:

“(...) para salir del limbo fue necesaria la expedición de la Ley 8 de 1991, que se limitó a reiterar la norma del artículo 199 de la Constitución, estableciendo para el Distrito Especial la sujeción a la legislación municipal ordinaria en el grado en que el estatuto legal especial no lo exceptúe”¹⁹².

De tal forma que Bogotá estaba sujeta a las disposiciones y régimen ordinario aplicable a los municipios, en lo que no fuera exceptuado por el Estatuto Orgánico de Bogotá, para ese entonces contenido en el Decreto Extraordinario 3133 de 1968.

Pese a estas controversias, con estas reformas Bogotá pasó de ser Distrito Capital a Distrito Especial, con autonomía administrativa y fiscal, y así se dio pábulo a procesos de desconcentración administrativa y descentralización, pero no se desarrolló un modelo estable y viable para la ciudad.

La década de los 90 supuso el inicio del afianzamiento de este modelo político administrativo. En este período se dio la privatización de las empresas, la globalización y el neoliberalismo que contribuyeron a propiciar un modelo para la ciudad, que hiciera más eficiente al Distrito y lograra la prestación adecuada de los servicios públicos.

La Constitución Política de 1991 consagró expresamente la creación del Distrito Especial de Bogotá, otorgándole facultades y autonomía en los planos político, administrativo y financiero:

“(...) se estableció un régimen especial para Bogotá (artículo 322), con el que ganó una mayor autonomía frente al Estado Central y pudo dar continuidad a su proceso de descentralización. La principal disposición de la nueva Constitución fue la de

¹⁹² Chávez Marín, Augusto. Op. Cit. p.199.

declarar a Bogotá como Distrito Capital, como lo fuera entre 1905 y 1909, luego de haber tenido por varios años la condición de Distrito Especial”¹⁹³.

Durante esta etapa el crecimiento de Bogotá se aceleró y se hizo indispensable establecer otro orden administrativo para satisfacer las necesidades que en este aspecto demandaba el Distrito y sus administrados:

“El rápido crecimiento de Bogotá trajo como consecuencia que el antiguo régimen jurídico que regía a la capital resultara insuficiente ante los substanciales cambios que se preveían en su organización administrativa, dando lugar al planteamiento de un régimen moderno y eficiente para el Distrito.”¹⁹⁴.

Con la Constitución Política de 1991, se elevó a Bogotá a la categoría de Distrito Capital, el cual se dividió en localidades, que trabajarían de manera conjunta y coordinada con el gobierno distrital, y en ellas se daría lugar a la participación comunal:

“(…) la Asamblea Constituyente le dio a la ciudad carácter de Distrito Capital y la dividió en Localidades, acentuando la importancia de crear disposiciones en materia política, administrativa y fiscal, propiciando con ello una relación entre el gobierno central y el particular de éstas, basada en la descentralización de competencias y recursos dentro de un marco de autonomía de las autoridades locales (…)”¹⁹⁵.

De esta forma, se consagró la posibilidad de una descentralización de funciones y competencias, del orden distrital al local, el cual tendría autonomía administrativa, pero sujeto a las limitaciones consagradas en la Constitución y la Ley. Las disposiciones jurídicas, entonces, impulsan dicha autonomía, mas ésta no es completa, pues los alcaldes menores no son nombrados por voto popular sino por el Alcalde Mayor, por ende, no se incentiva la democracia en este último punto.

¹⁹³ Díaz Arbeláez, Juan, Op. Cit., p. 78.

¹⁹⁴ Leguizamón Cepeda, Luis. Manual de la administración local en el Distrito capital. Librería jurídica Ethos Ltda., Bogotá, 1997, p. 26.

¹⁹⁵ Leguizamón Cepeda, Luis, Op. Cit., p. 26-27.

La autonomía financiera de estas localidades creadas al amparo de la reforma constitucional señalada, no existe plenamente, pues estas entidades no pueden contratar directamente, sino a través de otra entidad del Distrito encargada para tal efecto.

Las localidades fueron creadas para que el Distrito descentralizara funciones a favor de aquéllas, y pudiera cumplir con sus fines e incentivar la participación ciudadana. Estas localidades eran la base de un proceso de descentralización concebida para satisfacer las necesidades en la prestación de servicios que necesitaba el Distrito:

“Con la expedición de la Carta Política en el año de 1991, se dio inicio a un traslado de funciones, atribuciones, competencias y recursos de la Administración Distrital en favor de las hoy denominadas Localidades, antes alcaldías menores o zonales (...)”¹⁹⁶.

Se aprecia así que no se otorgaron poderes políticos a las localidades, esto es, no hubo una transferencia de este carácter, sino de funciones y competencias administrativas. Igualmente, tampoco se otorgó una autonomía financiera a dichas instituciones.

Las localidades, entonces, ostentan facultades administrativas, pero no pueden equipararse a municipios o ciudades, pues no cuentan con autonomía jurídica, política y económica, sino que dependen del Distrito en estos campos. Están creadas para hacer más eficiente a Bogotá en sus funciones y para que en el interior de sus procesos se desarrolle la participación comunitaria y haya un acercamiento mayor entre el Distrito, representado en las localidades, y la ciudadanía.

La finalidad de la creación de estas localidades era administrativa, esto es, de organización del Distrito para cumplir sus funciones, pero no para dar un margen

¹⁹⁶ Ibídem, p. 28-29.

de autonomía que les permitiese a estos entes gobernarse por sus propios parámetros ni segregarse del Distrito.

La descentralización se desarrolló y fue avanzando su proceso en la década de los 90, pero tuvo sus limitaciones representadas en que en muchos casos se adoptó la desconcentración administrativa para transferir competencias del nivel central al local:

“El proceso de descentralización administrativa se inicia formalmente en Bogotá en la década del noventa. Sin embargo, para 1996, sólo los sectores educación y salud se han descentralizado. En algunas instituciones como el Departamento administrativo Técnico del Medio Ambiente (...), entre otras, el proceso se da por desconcentración de funciones.”¹⁹⁷.

Este proceso de descentralización paulatino logró cierto desarrollo, sin embargo, paralelamente se fue dando un modelo de desconcentración en diferentes entidades del Distrito. Asimismo, se establecen políticas fiscales y financieras en el Estatuto Orgánico de Bogotá de 1993, el cual es el cuerpo normativo que regula la organización territorial en Bogotá.

El Estatuto Orgánico de Bogotá limita el poder del Concejo para incidir en las decisiones adoptadas por las instituciones del Distrito.

La Constitución Política de 1991 introduce diversos cambios políticos y administrativos a nivel nacional, como la conversión de las comisarías en Departamentos y el cambio de nombre del Distrito Especial a Distrito Capital; además, se otorgó mayores potestades a los alcaldes menores y se abrió espacio a la participación ciudadana a nivel local:

“Con la Constitución de 1991 se intentan llevar a cabo importantes cambios en la vida política del país, particularmente con el concepto de Estado Social de

¹⁹⁷ Ramírez Guacaneme, María Carolina, Op. Cit., 78.

Derecho, y de la implementación de diversas formas democráticas a través de nuevas instituciones y mecanismos participativos (...).¹⁹⁸

Ahora bien, otro de los cambios introducidos por la Constitución Política de 1991, obedece al llamado voto programático, esto es, que los candidatos a alcaldes, incluido el Alcalde Mayor del Distrito Capital, se comprometen con un plan de gobierno o desarrollo en caso de ser elegidos por la votación popular. Con esto, se presenta una mayor organización y determinación del plan de gobierno, así como de las estrategias y la planificación administrativa que se prevé para la ciudad, contemplando sus problemas de carácter administrativo y funcional.

La Constitución Política de 1991, no sólo creó las localidades, dio mayores facultades y competencias a los alcaldes menores, denominados locales, sino que en ella se estatuyeron las JAL o Juntas Administradoras Locales, que vendrían a reemplazar a las Juntas Administradoras Zonales, integradas precisamente por ediles elegidos popularmente los señalados alcaldes menores, nombrados directamente por el Alcalde Mayor:

“(...) No obstante, en la década de los noventa se acentuó la tendencia descentralizadora que se veía en muchas democracias occidentales, la cual tuvo gran incidencia en la regulación de los gobiernos nacional y local como se hizo evidente con la nueva Constitución de 1991 en la que se estipuló expresamente que el territorio de Bogotá se dividiría en localidades (...).¹⁹⁹

De esta forma, se establecen jurídicamente las localidades como parte integral del Distrito, según disposición de la Carta Política de 1991, en las cuales se organizó la división territorial del mismo.

Las localidades, como se vio, tendrían unas autoridades propias o locales, compuestas por un cuerpo colegiado denominado Juntas Administradoras Locales- JAL-, que vendría a equivaler al Concejo en los municipios- aunque no

¹⁹⁸ Ibídem, p. 79.

¹⁹⁹ Ibídem, p. 81.

exactamente-, y los alcaldes locales, como representación de la rama ejecutiva, elegidos por el alcalde mayor de terna remitida por los miembros de las JAL.

Sobre dichas autoridades es preciso afirmar:

“Estas autoridades locales administrarían sus propios recursos y asumirían las funciones locales de conformidad con las normas promulgadas por el Congreso nacional, el concejo municipal y el alcalde mayor. Con lo anterior, se fortalecerían, al menos formalmente, los gobiernos locales de la ciudad (...)”²⁰⁰.

La consagración de las localidades, las JAL y los alcaldes locales, así como sus potestades principales, se establecieron en los artículos 322 de la Constitución, donde se dispuso que Bogotá tendría un estatuto especial en sus aspectos políticos, administrativos y fiscales.

Igualmente, se consagró en el artículo 323 de la Constitución, la división como tal de Bogotá en localidades, donde se previó que éstas tendrían como autoridades las JAL- integradas por siete ediles elegidos por voto popular-, y un alcalde local, elegido por el Alcalde Mayor por terna enviada por las JAL, según se vio.

El artículo 324 del mismo cuerpo normativo, otorgó a las JAL la potestad de asignar y distribuir las partidas que se destinen a las localidades en el presupuesto anual distrital, de acuerdo con las necesidades y demandas de la población de la respectiva localidad.

De igual forma, el artículo 322 de la misma Norma Fundamental, previó que la división territorial del Distrito y la distribución de funciones entre las autoridades centrales y locales, se definirían por parte del Alcalde Mayor de Bogotá y debían ser aprobadas por el Concejo Municipal.

Es decir, que, si bien la creación de las localidades posibilitó la existencia jurídica, derivada de la Constitución, de autoridades locales con funciones administrativas,

²⁰⁰ Ibídem.

éstas tienen dependencia de las autoridades centrales, al igual que las mismas localidades, en los planos administrativo, político y financiero.

Podemos afirmar que Bogotá representa un Distrito Capital dentro de un Estado unitario, donde se crearon autoridades distritales y locales, y también se abrieron circunscripciones territoriales en ciertos aspectos:

“Desde la óptica administrativa, Bogotá es una entidad territorial, organizada constitucionalmente bajo la denominación de Distrito Capital, dotada de sus propias autoridades, como son: alcalde distrital, concejo distrital, juntas administradoras locales, contralor y personero, elegidas localmente mediante el sufragio, constituyendo una circunscripción territorial.”²⁰¹.

Así, Bogotá actualmente ostenta un carácter *sui generis*, al ser un Distrito Capital dentro de un Estado Unitario como lo es Colombia, y ser autónoma del Departamento de Cundinamarca, tener sus propias autoridades políticas y administrativas, y las circunscripciones territoriales que le permiten tener instituciones que provienen del orden nacional, como la Contraloría y la Defensoría del pueblo a nivel distrital, lo que puede asemejarse a una suerte de desconcentración.

De la misma forma, la circunscripción territorial en cuanto al ámbito representativo, donde tiene unas circunscripciones definidas para la Cámara de Representantes.

No obstante, hay autores que consideran que Bogotá tiene casi la misma estructura básica de un municipio, que también tienen sus propias autoridades político administrativas, y les competen atribuciones similares.²⁰²

²⁰¹ Brito Ruiz, Fernando. La capital de la República de Colombia en la Constitución de 1991 (con las reformas que le han sido incorporadas hasta la fecha). En: Bogotá: ciudad capital, evolución institucional y normativa, Ed. Alcaldía Mayor de Bogotá-Universidad del Rosario, Bogotá, 2009, p. 228.

²⁰² *Ibidem*.

Desde nuestra concepción, Bogotá difiere de los municipios, no sólo por ser la capital del país, sino porque está dividida normativa y territorialmente, en las denominadas localidades, como veremos, que son espacios donde habitan poblaciones con características homogéneas, si bien- como se verá-, éstas no son autónomas, y además presenta mayores posibilidades de aplicación de la desconcentración y la descentralización, como indicaremos más adelante.

La Constitución Política de 1991 supuso un cambio ideológico y jurídico en el modelo de Estado, el cual pasó a ser un Estado Social de Derecho, como vimos. Además, introdujo reformas en materia de planificación administrativa:

“En general, puede afirmarse que la Constitución Política de 1991 representó una transformación de las premisas jurídicas e ideológicas del desarrollo político y, de hecho, en ella se apeló a las bondades de la participación ciudadana como elemento fundamental de la soberanía del Estado.”²⁰³.

Estos postulados del Estado Social de Derecho impulsaron la participación democrática y comunal, y con ello surgió una nueva estructura administrativa en las localidades, a la cabeza de la cual está el Alcalde Local, la Junta Administrativa Local como ente colegiado, donde hay la figura del asesor jurídico, y el Fondo de Desarrollo Local, que es orientado por un asesor de obras.

Las juntas administradoras locales- JAL- constituyen un cuerpo colegiado, de elección popular, que cumplen con el fin de lograr un mayor acercamiento del Distrito a las localidades, es decir, asegurar la presencia oficial en el ámbito local, con el objetivo de poder lograr la prestación de los servicios públicos²⁰⁴.

Dichas juntas administradoras locales, son entidades que se encargan, entonces, de la gestión administrativa de las localidades, pero también deben propender por ser un puente de comunicación entre el Distrito y las localidades. Para Penagos

²⁰³ Ramírez Guacaneme, María Carolina, Op. Cit, p. 83.

²⁰⁴ Penagos Vargas, Gustavo. Manual de la administración municipal, Op. Cit. p. 265.

Vargas ellas desarrollan las figuras de la desconcentración y la delegación, y no propiamente de la descentralización²⁰⁵.

Las juntas administradoras locales se crearon para descongestionar las labores administrativas del Distrito, y procurar la eficiencia en el cumplimiento de sus funciones, pero también para incentivar la participación ciudadana y la comunicación entre el Distrito y los ciudadanos:

“Las juntas administradoras locales fueron creadas como corporaciones públicas de elección popular para períodos de tres años con un estatuto administrativo y fiscal que permita a sus autoridades cumplir las funciones y prestar los servicios a su cargo, promover el desarrollo de sus territorios (...)”²⁰⁶.

El papel de los organismos locales que se crearon o fortalecieron con la Constitución de 1991, era desempeñar funciones en nombre del Distrito, de forma sistemática o coordinada, sirviendo a los intereses de éste y también a los procesos de participación a nivel local y a la atención a los ciudadanos prestándoles debidamente los servicios públicos a cargo de la entidad distrital:

“A pesar de los niveles de desconcentración administrativa que supone la administración de la ciudad por el modelo descentralizado, se determinó que las funciones a cargo de las autoridades locales, estarán al servicio de los intereses generales del D.C., y de los intereses particulares de la respectiva localidad (...)”²⁰⁷.

Otro cambio importante en este proceso de desconcentración y descentralización administrativas, fue que se dio a los gobiernos locales una estructura semejante que la del gobierno distrital, se definieron las competencias de los alcaldes locales y los requisitos para aspirar al cargo y se estableció su período de gobierno:

²⁰⁵ Ibídem, p. 265-266.

²⁰⁶ Ramírez Guacaneme, María Carolina, Op.Cit, p. 90.

²⁰⁷ Ibídem.

“Como vemos, se intentó proveer a los gobiernos locales de una estructura semejante a la del gobierno distrital con un concejo y un alcalde local; se estableció que éste último sería nombrado por el Alcalde Mayor, de terna enviada por la correspondiente J.A.L (...).”²⁰⁸.

Con la creación del Distrito Capital, el sector descentralizado se ensancha hacia nuevos organismos o instituciones, como las empresas de economía mixta, entre otras; la descentralización, por tanto, se produce en otras instituciones a nivel del Distrito:

“El sector descentralizado en el Distrito Especial se organizaba sobre dos grupos de entidades: los organismos descentralizados y las alcaldías menores. En contraposición, el Distrito Capital cuenta con los organismos descentralizados que son: establecimientos públicos, empresas industriales o comerciales (...).”²⁰⁹.

Como vemos, las alcaldías locales son consideradas como un sector desconcentrado dentro del Distrito, que se constituyen para descongestionarlo y permitir su funcionamiento de manera eficiente y adecuada, llegando a más ciudadanos y prestándoles oportunamente los servicios a cargo de éste.

De tal suerte que se conformaron institutos distritales descentralizados como el de Recreación y deporte, entre otros, que fueron revestidos de nuevas funciones o responsabilidades:

“A su vez, se crearon nuevos organismos descentralizados: el Instituto para la investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico, el Instituto para la Niñez y la Juventud, y el Instituto Distrital de Recreación y Deporte. A otras se les dieron nuevas competencias, como el antiguo Instituto Distrital de Turismo, que fue convertido en el Instituto Distrital de Cultura y Turismo”²¹⁰.

²⁰⁸ Ibídem, p. 85.

²⁰⁹ Tirado Mejía, Álvaro. Análisis comparativo de modelos de gobierno de grandes ciudades, Ed. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, p. 57.

²¹⁰ Tirado Mejía, Álvaro, Op. Cit., p. 58.

A nivel distrital también surgieron entidades descentralizadas como el Jardín Botánico, la Fundación Gilberto Alzate Avendaño y la Corporación La Candelaria, estatuidas a través de acuerdos, dándoseles autonomía administrativa y económica, con unas funciones claramente identificadas pertenecientes al ámbito comercial y cultural, mientras que otras sufrieron una transformación o sufrieron la pérdida de su categoría como organismos descentralizados:

“(…) la Empresa Distrital de Servicios Públicos se transformó en la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos (…) la Empresa Distrital de Transportes Urbanos, la Corporación de Abastos de Bogotá S.A., la Caja de Previsión Distrital y el Servicio Distrital de Salud perdieron su categoría de organismos descentralizados”²¹¹.

Se puede observar así que el proceso de descentralización en el Distrito conllevó por una parte la conformación de organismos descentralizados, e igualmente la pérdida de la categoría de descentralizados de ciertas entidades.

La Constitución Política de 1991, como vimos, abrió la posibilidad de la descentralización en el Distrito de forma más organizada y tendiente a hacer más eficiente a esta entidad, además de trazar el marco para la conformación de las localidades, que como hemos mencionado aumentaron. Ahora bien, era necesario implementar las medidas tendientes a materializar esta nueva organización administrativa y a constituir las nuevas autoridades locales que emergieron:

“Los congresistas comprometidos políticamente con los asuntos de Bogotá deseaban que las nuevas autoridades locales creadas con la Constitución de 1991 se establecieran lo más pronto posible en la ciudad.”²¹².

El proyecto en mención fue recogido en la Ley 1 de 1992, que estableció los requisitos que el Alcalde Mayor y el Consejo distrital debían tener en cuenta para la conformación del nuevo orden en el Distrito. Dichos parámetros implicaban que

²¹¹ Ibídem.

²¹² Velásquez Gavilanes, Raúl. Bogotá: Políticas Públicas. Gobierno Local, Ed. CEJA, Bogotá, p. 42.

las nuevas localidades debían contar con no menos de 300.000 habitantes, si eran urbanas, aunque si eran rurales podía ser menor el número:

“El proyecto de ley se convirtió en la Ley 1 de 1992. Su contenido puede resumirse en los siguientes términos: primero, la ley 1 estableció los principios que el alcalde mayor y el Consejo distrital deben observar en el momento de dividir el territorio de Bogotá en localidades y distribuir las funciones entre las autoridades centrales y locales.”²¹³.

Se aprecia así que los criterios de organización de las localidades no sólo obedecen al requisito número de habitantes, sino también a las características sociales de éstos. Asimismo, un elemento fundamental es la prestación territorial de los servicios públicos que el Distrito ofrece a sus habitantes, y que de otro modo sería más difícil o dilatado prestar o no lo haría cumpliendo con los fines públicos que deben seguirse.

Para la conformación de las localidades se determinaron unos criterios dentro de los que se incluyen el trabajo coordinado y armónico entre autoridades distritales y locales; el principio de la participación ciudadana, de la eficiencia y de que las competencias transferidas deben hacerse con destinación de fondos o recursos económicos que faciliten su materialización, con el cumplimiento u orientación de los siguientes principios:

“1) La gestión de las autoridades centrales y locales puede ser concurrente, subsidiaria o complementaria; 2) La distribución de funciones debe buscar la eficiencia, la participación popular y la armonía entre los planes centrales y locales; 3) la distribución debe evitar la duplicación de funciones, y 4) (...) las funciones deben asignarse acompañadas de los recursos necesarios”²¹⁴.

²¹³ Velásquez Gavilanes, Raúl, Op. Cit., p. 43.

²¹⁴ Ibídem, p. 44.

Igualmente, dentro del criterio de trabajo coordinado, que las autoridades distritales y locales deben interactuar de forma complementaria, subsidiaria o concurrente, con el propósito de lograr los fines públicos:

“La Ley 1 de 1992 estableció el período de gobierno de los alcaldes locales, su forma de elección, y los requisitos que se necesitaban para aspirar a este cargo y al de edil. Se previó asimismo que debía destinarse para las localidades un porcentaje mínimo de 10% de los recursos de que disponía el Distrito”²¹⁵.

La ley en mención definió los aspectos administrativos de la nueva organización, creando el Fondo local de desarrollo, encargado de administrar los recursos económicos de las localidades; dicho Fondo estaría dirigido por una Junta presidida por el alcalde local, reservando al alcalde Mayor la facultad de establecer sus estatutos; se contempló que éstas no tendrían recursos humanos propios sino proveniente del Distrito. Asimismo, se fijó la organización y funcionamiento de las Juntas Administrativas Locales:

“En lo que respecta a los asuntos administrativos, la ley 1 estableció los procedimientos básicos para el funcionamiento de las juntas administrativas locales, ordenó que las autoridades locales no tendrían su propio personal sino funcionarios transferidos de las oficinas centrales; creó un fondo local de desarrollo en cada localidad para que administrara los recursos locales, cuyo director sería el respectivo alcalde local, y su junta directiva estaría integrada por los respectivos ediles.”²¹⁶.

De tal suerte que se delimitó el espacio distrital y el local, e igualmente se distribuyeron funciones. En el mismo sentido, se otorgó cierta autonomía financiera al trasladar recursos del nivel central al local para materializar dichas funciones; el personal local sería pagado por el Distrito, es decir no serían asumidas dichas obligaciones laborales por las localidades.

²¹⁵ Ibídem.

²¹⁶ Ibídem.

Para que funcionaran las juntas administrativas locales, se expidió el acuerdo 6 de 1992, que consagró sus competencias de esta forma:

“En lo que respecta a las funciones de las juntas locales, el acuerdo 6 les asignó dos competencias de carácter general: la administración autónoma de todos los asuntos públicos que no trascendieran el dominio local y la prestación de servicios para satisfacer las necesidades locales, que no fueran prestados por ninguna otra autoridad municipal.”²¹⁷.

De esta forma, no sólo se le otorgaron funciones administrativas, sino también se dieron potestades jurídicas, relacionadas con la regulación de temas como el espacio público a nivel local y la aprobación de los planes de desarrollo y de inversión en el ámbito de la localidad:

“Estas funciones normativas consisten en la aprobación de planes de desarrollo y presupuestos locales y en la reglamentación del uso de los espacios públicos. Entre las funciones administrativas se incluyen la construcción y el mantenimiento de obras públicas- como vías, parques, acueductos, alcantarillados...”²¹⁸.

El acuerdo aludido previó nuevas funciones para los alcaldes locales, como coordinar y supervisar las labores de las oficinas locales, dentro de las cuales se incluyen la de administrar el fondo de desarrollo local, donde se establece que es jefe de su junta, con la potestad o función de asegurar la moralidad y el orden público dentro de su ámbito territorial.

El Acuerdo 6 de 1992, antes citado, estableció el Consejo local de gobierno, conformado por el Secretario de Gobierno de Bogotá, los alcaldes de las localidades y los presidentes de las Juntas locales. Este acuerdo dispuso que el Alcalde Mayor tendría a su cargo el control de la gestión ejecutada por los alcaldes locales.

²¹⁷ Ibídem, p. 52- 53.

²¹⁸ Ibídem, p. 53.

El Decreto ley 1421 de 1993, modificó el Decreto 3133 de 1968, introduciendo nuevas reformas en la organización territorial y administrativa de la ciudad, dentro de las cuales se encuentra el propósito de descentralizar el Distrito, previendo también una comunicación entre la administración distrital y el cuerpo colegiado representado en el consejo de la ciudad.

De la misma forma se crearon o previeron canales de participación ciudadana y se definieron órganos de control fiscal, como la Contraloría y las veedurías, para combatir la corrupción; se dieron cambios a nivel político y administrativo y se buscó cumplir con los mandatos consagrados en la Constitución de 1991:

“Con este Estatuto Orgánico no sólo se reglamentó una serie de leyes, decretos y acuerdos que afectaban el gobierno de la ciudad, sino que en general, se reestructuró el funcionamiento del mismo de acuerdo con las directrices trazadas por la Constitución de 1991 (...)”²¹⁹.

El Estatuto Orgánico de Bogotá previó mayor autonomía financiera para la ciudad, con posibilidad de autofinanciación; también otorgó al alcalde mayores facultades para crear y suprimir cargos, delegar funciones y hacer modificaciones en la estructura administrativa del Distrito, sin estar condicionado a la aprobación del Consejo Distrital. Puede afirmarse que la administración del Distrito se vio imbuida de autonomía en sus decisiones:

“Sin embargo, lo que hizo consenso creciente fue la necesidad de darle capacidad de gobierno al ejecutivo para definir, planear y ejecutar las tareas que se ha comprometido a hacer a través del plan de gobierno con el cual fue elegido alcalde y la urgencia absoluta de cambiar el comportamiento fiscal y por ende tributario de la ciudad.”²²⁰.

Como se observa, aunado a la autonomía financiera, se encuentran las reformas políticas introducidas, relacionadas con la obligación del alcalde de inscribir y

²¹⁹ Ramírez Guacaneme, María Carolina, Op. Cit., p. 100.

²²⁰ *Ibíd.*

cumplir con un programa que debe desarrollar y ejecutar durante su mandato, en un intento de hacerlo cumplir su programa político frente a quienes lo han elegido. De la misma forma, el Plan de Desarrollo del Distrito implicó la posibilidad de planificar la organización de la ciudad, que este proceso fuera objeto de debates y análisis, observando los problemas existentes y las modificaciones que requiere la ciudad.

Con la expedición del Estatuto Orgánico de Bogotá- Decreto 1421 de 1993-, inició un intento por afianzar el proceso de descentralización del Distrito, estrechando la relación Distrito-localidades, pues debían interactuar armónicamente para cumplir los fines distritales, redundando en el beneficio de los ciudadanos; también se crearon las subsecretarías de gobierno facilitando la ejecución de las funciones administrativas locales:

“La nueva estructura ha hecho posible que se coordinen las acciones de las localidades con las del distrito, entre otras reformas valiosas que ha introducido por medio de los proyectos integrados dentro de los cuales ambos actores han desarrollado iniciativas conjuntas que involucran los proyectos eje de cada localidad.”²²¹.

De esta forma, es palmario que las autoridades centrales y locales deben seguir un principio de coordinación en el traslado y ejecución de funciones de unas a otras, pues el fin es común: la satisfacción del interés público.

Podemos decir entonces que el proceso de descentralización en Bogotá tiene su origen inmediato en la Constitución Política de 1991 y en el precitado Estatuto Orgánico de Bogotá, expedido en 1993, en virtud de la Constitución, los cuales permitieron la división del Distrito en localidades, el surgimiento de autoridades locales, y la consagración de normas con tendencia descentralizadora. De esta forma, es posible aseverar:

²²¹ Ibídem, p. 106.

“El proceso de descentralización administrativa se inicia formalmente en Bogotá en la década del noventa. Sin embargo, para 1996, sólo los sectores educación y salud se han descentralizado.”²²².

El proceso de descentralización, así, ha sido paulatino y no exento de vacíos e inconsistencias, debido a que por una parte, como afirma la autora, muchos sectores del Distrito no se han descentralizado, y por otro, varios presentan reflejan la aplicación de la figura de la desconcentración, la cual limita el ejercicio de las funciones, es temporal, no implica autonomía administrativa, como tampoco política ni financiera, aunque también va en pos de la eficiencia en la prestación de los servicios públicos a los ciudadanos.

No obstante lo anterior, y pese que no se ha desarrollado plenamente la descentralización territorial y político administrativa, se crearon nuevos espacios de participación ciudadana, y ello es un gran logro del proceso de descentralización que se adelantó y aún se adelanta en la ciudad, pues si bien aún no se han implementado todas las medidas y han finalizado los procedimientos para descongestionar el nivel central y consolidar la administración local, es cierto que en materia de participación comunitaria se ha avanzado considerablemente:

“Aunque estas políticas de descentralización han sido repetidamente cuestionadas bajo el argumento de que se basan en sus propias incoherencias e inconsistencias, es innegable que se han realizado valiosos logros en términos de consolidación de nuevos espacios de participación, lo cual no sería posible sin el apoyo que se dio a la modernización de las localidades.”²²³.

Como se ve, se buscaron sedes para ubicar ciertas alcaldías locales, avanzándose en la implementación de las mismas. Aunado a ello, la participación ciudadana se vio favorecida por la construcción de estos espacios y la provisión de equipos para las alcaldías mencionadas. La gestión administrativa de éstas posibilitó adelantar procesos de descongestión dentro de las mismas alcaldías

²²² Ibídem, p. 78.

²²³ Ibídem, p. 106.

locales, como por ejemplo de los casos policivos que en ellas se tramitan. Igualmente, se previó la conformación de un área de apoyo normativo y administrativo para estas alcaldías, lo cual también se consagró en el Decreto 367 de 2001.

De acuerdo con lo expuesto, el Distrito Capital de Bogotá cuenta con un régimen especial el cual se establece en el artículo 322 de la Constitución Política que consagra la potestad que tiene el concejo distrital, de dividir el territorio del Distrito en localidades, a solicitud del Alcalde Mayor

Dicha división debe realizarse de acuerdo con las características sociales de la población, es decir no puede ser meramente discrecional, sino que debe obedecer también a unos criterios demográficos, socio económico y cultural, entre otros.

Visto lo anterior, la potestad de división del Distrito en localidades la tiene un órgano colegiado- el concejo municipal-, pero la iniciativa de solicitarlo recae en el Alcalde Mayor.

Esta división debe obedecer exclusivamente a los principios rectores de la administración pública, como son la eficiencia, economía y celeridad, etc., en la prestación de los servicios públicos, en procura del interés general.

Pese a este régimen especial que ostenta el Distrito Capital, no se ha podido concebir y crear un modelo específico que regule a las localidades; el Estado no posee un esquema descentralizado territorialmente, pero tampoco cuenta con un esquema de desconcentración territorial, y tampoco tiene un esquema de descentralización por funciones o servicios.

El desarrollo de las localidades del Distrito capital es un esquema incompleto, porque presenta un esquema de desconcentración principalmente, donde hay

transferencia de funciones y competencias a dependencias del Distrito Capital o unidades territoriales pertenecientes al mismo, como son las localidades, cuyas funciones deben ejecutarlas los órganos locales, esto es, las JAL o Juntas Administradoras Locales y los Alcaldes Locales, sin que tengan autonomía político administrativa.

La Constitución establece que la organización de las localidades corresponde al Consejo por iniciativa del Alcalde, quien tiene el deber de liderar la organización de las localidades, así como definir sus competencias y funciones administrativas.

Los principios de concurrencia, subsidiaridad y complementariedad prevén los criterios para hacer las transferencias de funciones, competencias y responsabilidades entre el nivel central distrital y el local, buscando mayor eficiencia en la prestación de los servicios, observando las metas del plan general de desarrollo y la asignación previa de recursos para poder ejecutar las funciones asignadas.

Las localidades tienen que cumplir funciones de apoyo al Distrito Capital, quien define las políticas y estrategias de desarrollo que ejecuta directamente la administración central del Distrito. Pese a ostentar las mismas funciones y competencias para responder a cada problemática en particular, las localidades del Distrito tienen características demográficas, sociales y económicas diferentes²²⁴.

Así, el Distrito Capital de Bogotá tiene un régimen especial y unas atribuciones particulares, que le otorgan la Constitución y las leyes dentro de las cuales están facultades administrativas, recursos y autoridades que no ostentan las demás entidades territoriales, dado el carácter de capital del país:

²²⁴ Jiménez, Carlos Horacio. Desconcentración Administrativa: El caso de las localidades del Distrito Capital. Escuela Superior de Administración Pública; Bogotá D. C, 2007.

“(...) De acuerdo con lo expuesto hasta ahora, es claro que en Bogotá convergen – en contraste con prácticamente todos los demás municipios del país– dos y no tres poderes: el nacional y el distrital, ya que Bogotá no está bajo la jurisdicción ni el poder del Departamento de Cundinamarca...”²²⁵

De tal suerte que el tamaño del Distrito Capital, el crecimiento demográfico y los servicios a su cargo, hacen necesario un sistema de administración que pueda enfrentar estos retos y satisfacer las demandas ciudadanas, facilitando también su participación en los espacios de gestión pública y la supervisión de dichas decisiones que los afecten.

4.4 Descentralización territorial y gestión local en Bogotá

La descentralización territorial es entendida como una estructura con la cual se puede obtener una unidad, aunque sus entidades se encuentren por fuera de la principal. Colombia cuenta con dos formas constitucionales de organización territorial, las cuales son:

- Estado Federal: En esta forma de organización a los territorios que constituyen el Estado, le son otorgadas facultades, por disposición constitucional, como autonomía y soberanía, que no pueden serles suprimidas. Bajo este esquema, pueden existir varias constituciones, una por cada Estado.
- Estado Unitario: En esta forma de organización del Estado los territorios sub-nacionales no poseen las capacidades que tiene el nivel central, ya que no ostentan la facultad constitucional del Estado Federal, como es una gran autonomía, que implica soberanía, pues ésta sólo reside en el Estado central. Bajo esta forma de Estado, solo existe una Constitución que rige para todo el Estado.

²²⁵ MARTÍN, Gerard; CEBALLOS, Miguel. Bogotá: anatomía de una transformación. Políticas de seguridad ciudadana 1993-2005, Ed. Universidad Javeriana, Bogotá, 2004, p. 178.

La Constitución Política de 1991 expresa en su artículo 1 que Colombia es un Estado Social de derecho, descentralizado, donde las entidades territoriales que lo componen gozan de autonomía.

Colombia como Estado descentralizado también consagra diversas formas en la que la administración puede organizarse; las cuales pueden ser aplicadas al unísono en un mismo territorio o entidad. Éstas son:

- Desconcentración
- Descentralización funcional
- Delegación

Las anteriores son formas de organización administrativa, lo cual, como se verá, puede implicar transferencias de funciones o competencias, pero no de autonomía o poder político.

- Descentralización territorial-política: Es una forma de organización político administrativa, esto es, que no sólo implica transferencias de funciones y competencias, sino que puede conllevar otorgamiento de autonomía y poder político.

El grado de descentralización territorial puede ser tanto alto como bajo, todo determinado a partir del poder decisión, capacidad normativa, recursos, competencias y gastos, que las entidades territoriales posean.

Este proceso de descentralización puede requerir que sean creados nuevas formas de organización que deben surgir del Estado federal, con lo cual se entiende que se descentraliza el Estado unitario y se crean gobiernos sub-nacionales.

Un Estado que determina que su organización es descentralizada, debe cumplir con 3 factores los cuales la doctrina ha establecido como las principales razones por la cuales un estado se organiza en forma descentralizada territorialmente. Dichas razones son:

- Razón administrativa

Esta razón se explica porque un Estado requiere de la descentralización o desconcentración, como modelos político administrativos, y como forma de organización territorial, para que así las entidades que hacen parte del mismo, puedan cumplir eficientemente con los fines públicos.

- Razón económica

Bajo esta perspectiva, un Estado necesita de la implementación y aplicación de la descentralización o desconcentración, para que así las entidades que hacen parte del mismo, puedan cumplir eficientemente con los fines públicos.

- Razón política

Esta razón connota que un Estado con un gran número de población, debe garantizar que cada uno de los ciudadanos tenga una participación política, por lo que generando una efectiva descentralización territorial los ciudadanos pueden obtener participar activamente, ya sea con la elección de alcaldes, ediles, gobernadores, concejales, etc., a través de la democracia representativa o participativa.

El Distrito de Bogotá, planteó durante el año 2008 una discusión bajo el lema de *Bogotá positiva: para vivir mejor*, donde se expresó:

“La administración considera necesario rescatar el espíritu descentralizador de la Constitución de 1991. La descentralización territorial es un medio necesario para profundizar la democracia política mediante la distribución del poder y la educación ciudadana en los procesos básicos tanto de la democracia respectivamente como participativa”²²⁶.

²²⁶ Alcaldía Mayor de Bogotá. *Política de Descentralización territorial para Bogotá. Hacia la democracia local* (documento en discusión); Bogotá, enero de 2009, p. 3 accesible: <http://studylib.es/doc/1895989/pol%C3%ADtica-de-descentralizaci%C3%B3n-territorial-para-bogot%C3%A1>

La descentralización es un recurso fundamental para garantizar el cumplimiento de este mandato constitucional de eficiencia y participación y avanzar hacia una sociedad en la cual los ciudadanos son los dueños de la administración y no solamente sus clientes o usuarios. En este marco el Alcalde Mayor en su programa de gobierno planteó:

“(...) buscamos una ciudad descentralizada que crea en sus procesos locales y defina prioridades con participación. Nos comprometemos con un trabajo eficaz en la descentralización política y administrativa de la ciudad, con el fortalecimiento de la organización social e impulso de los mecanismos de participación para la toma de decisiones (...)”²²⁷.

Colombia, durante el período de Estado unitario, consagró en la Constitución y las leyes la forma de descentralización territorial que se aplicaría, en virtud de la cual se creó la estructura territorial básica conformada por los departamentos, municipios y distritos; cada uno de estos, determina la forma en la que se descentralizará. Se determinó igualmente que el Estado estaría integrado por los departamentos, y estos crean a los municipios, y respecto de los Distritos, se les dio la potestad para que ellos mismos organizaran su forma de descentralización territorial a partir de localidades.

Esta forma de organización del Distrito por localidades se había implementado con anterioridad a la constitución de 1991, en la cual no se expresaba una razón política ya que las localidades poseían un alcalde menor, pero este no era escogido con ayuda de la participación de los ciudadanos con un proceso de elección, sino que el alcalde mayor del Distrito lo asignaba. Ante esta forma de organización no se podía considerar que su forma era una descentralización territorial, sino que se entendía mayormente como una desconcentración ya que los alcaldes menores ejercían simplemente funciones policivas y representaban al Alcalde ante una determinada localidad.

²²⁷ *Ibidem*.

Las localidades siguieron siendo implementadas en el Distrito aun con el surgimiento de la Constituyente de 1991, pero en esta se determina que la administración deberá realizar un reparto de competencias y funciones administrativas y que se le deberá asignar una partida en el presupuesto anual.

Veamos la forma en que se consagraban las localidades antes y después de la promulgación de la Carta Magna de 1991:

- Antes de la Constitución de 1991

Antes de ser promulgada la Constitución de 1991, esto es, bajo la vigencia de la Constitución centralista de 1986, las localidades eran una forma de organizar el Distrito, y los alcaldes de estos territorios eran asignados por el Alcalde Mayor de Bogotá. Pero las funciones que estos poseían eran limitadas a las acciones policivas.

- En vigencia de la Constitución de 1991

Una vez expedida la Constitución de 1991, que dejó atrás la Constitución de 1986- vigente por más de un siglo-, se estableció en la primera un modelo de descentralización para el Distrito (que, aunque conceptualmente, no se consideraría así), el cual busca organizar el territorio de tal forma que éste posea un alcalde y determinadas competencias y funciones administrativas, que serán repartidas por el Consejo. La elección popular se manifiesta en los comicios para elegir la junta administradora local; el alcalde local será elegido directamente por el Alcalde Mayor, de una terna, es decir, no es escogido por sufragio popular.

El modelo de descentralización territorial que se implementó en Colombia, integraba la estructuración de los departamentos, municipios y Distrito, por lo que se consagraron en el artículo 286 de la Constitución, pero la estructura que se implementó en el Distrito no se puede llegar a comparar con la de los municipios o

departamentos, por ello la legislación no lo estableció junto a la estructuración del artículo 286.

En la descentralización implementada para el Distrito, se especifica que la administración deber determinar las funciones y competencias de las entidades territoriales, pero en su definición esto es entendido como el otorgamiento de funciones a las autoridades locales, pero no a las localidades como debe ser; referente a los recursos, son entregados a la localidad, por lo que el Distrito debería reconocer las necesidades de la sociedad o más específicamente de cada localidad, para así saber qué tipo o cantidad de recursos deberá asignar a cada localidad, logrando así una asignación de recursos acorde con sus requerimientos.

Un modelo de descentralización requiere de ciertos elementos característicos que definan su estructura como tal:

- Personería jurídica: Implica que existan entidades territoriales que posean necesariamente una personería jurídica propia, con la cual estos podrán actuar.
- Reconocimiento del tipo de entidad territorial: Conlleva que se comprenda que estrictamente la creación de las entidades territoriales proviene de la Constitución Política.
- Creación de las entidades territoriales específicas: La Constitución establece la creación de las entidades territoriales, pero cada entidad será establecida por la autoridad superior; es decir el Congreso crea los departamentos, éstos contemplan su división en distintos municipios y Bogotá prevé la conformación de las localidades en que se divide el Distrito Capital.
- Autonomía administrativa: Las entidades territoriales descentralizadas deben poseer autonomía administrativa, con la cual pueden ejercer la toma de decisiones en los diferentes aspectos y contar con el presupuesto, posibilidad de contratación y estructura necesarios.

- Determinación de la estructura administrativa: La administración pública deberá determinar la estructura de las entidades territoriales, lo cual se dispone por mandato Constitucional y legal.

Para un modelo de descentralización completa deben concurrir los siguientes elementos:

- División territorial de la ciudad.
- Entidades con personería jurídica, autonomía financiera, patrimonio y jurisdicción en las divisiones del territorio.
- Competencias claras y propias en materia de provisión de bienes y servicios y regulación de actividades.
- Fuentes de recursos para el cumplimiento de competencias.
- Forma de gobierno, con autoridades elegidas por los ciudadanos.

En relación con las competencias de las entidades territoriales la Constitución y las leyes se encargarán de asignarlas, pero en el caso de las localidades será el Consejo Distrital el encargado de esta asignación.

Aunque las entidades territoriales deben contar con recursos propios para un efectivo funcionamiento, el nivel central será el encargado de generar esa fuente de ingreso. Esta relación es tan importante, ya que el modelo de descentralización debería permitir una personería jurídica, junto con patrimonio independiente.

Gestión de las localidades

La gestión pública local en Bogotá, es la forma en la cual las autoridades según sus competencias, se encargan de dirigir y coordinar todos los recursos que le fueron asignados y con los cuales deberán cumplir sus funciones:

- Planeación
- Ejecución
- Control

- Evaluación

Dentro de las principales gestiones que deben adelantar las localidades distritales están las mismas que deben realizar las entidades distritales, como son:

- Planeación

Las localidades deben realizar un plan de Desarrollo, con el cual podrán efectuar un control de los objetivos, prioridades y metas que la localidad posea y los resultados que con este plan se llegaren a obtener.

La finalidad que se tiene al momento de realizar el proceso de planeación es lograr una mejor distribución de los recursos que fueron asignados a cada alcaldía local.

- Presupuesto

El presupuesto es una gestión que deber realizar cada localidad en relación con el plan de desarrollo local y que se maneja de la misma forma que el sistema presupuestal del Distrito.

Tiene como principales características:

- Un plan financiero plurianual (plan plurianual de inversiones y presupuesto anual).
- El plan financiero plurianual es una medida a mediano plazo.
- El de plan inversiones incluido en el plan financiero debe ser clasificado por sector, entidades, prioridades y programas.
- Debe buscar cumplir con los planes y programas de desarrollo económico y social.
- Tiene una autoridad encargada de aprobar el plan de desarrollo, en el caso de las localidades es la JAL, a la cual se le deberá presentar el proyecto de presupuesto, para que lo puedan considerar y en su respectivo caso aprobar.

- El presupuesto y su ejecución serán controlados por la Secretaria de Hacienda y por la Contraloría Distrital.
- Ejecución y contratación

Entre las características que comprenden este ítem, se encuentran:

- Respecto a los recursos, a las localidades les compete la decisión de su asignación, pero la capacidad de contratar y comprometer solo la posee el Alcalde Mayor. Este podrá a través de su capacidad de delegación asignar para esta gestión tanto a funcionarios distritales como a alcaldes locales.
- La contratación deberá realizarse bajo las normas del Estatuto nacional de contratación y el estatuto orgánico de la ciudad.
- Respecto a la delegación para la contratación, si ésta no se hace a un alcalde local, la autoridad encargada deberán ser las Unidades Ejecutivas de las Localidades (EUL).
- Rendición de cuentas

Tiene que ver con que los alcaldes locales deberán realizar una rendición de cuentas con el fin de mantener informados tanto a la comunidad como a la JAL, con la cual se busca:

- Analizar el cumplimiento de cada uno de los objetivos del plan de desarrollo
- Verificar la inversión de los recursos
- Ver los indicadores de efectividad
- Conocer los resultados
- Revisar el cumplimiento e impacto del mismo
- Conocer el avance y cumplimiento de los contratos
- Coordinación

La coordinación, como se vio, es un principio que busca relacionar de manera eficiente al Distrito con el territorio, buscando así cumplir con las prioridades locales.

Para cumplir con la coordinación, el Estatuto Orgánico de la ciudad establece unas funciones a cada entidad; por ello a la JAL le corresponde controlar la prestación de los servicios distritales y a las Alcaldías locales la acción de administrativa del Distrito en cada localidad

- Participación

Bajo el tenor de este principio constitucional, todas las entidades públicas deben garantizar el desarrollo de gestiones que fomenten la participación ciudadana.

Las localidades deben promover una organización comunitaria y buscar la participación ciudadana en los asuntos públicos.

Con la descentralización se busca también obtener resultados en este ámbito, por lo cual se deben integrar políticas y acciones en cada localidad.

Las políticas públicas en materia de organización territorial en Bogotá, deben propender por una verdadera descentralización territorial, que garantice la interacción entre cada uno de los agentes públicos, procurando así un lugar de encuentro entre las autoridades públicas, los beneficiarios y los afectados y generando un fortalecimiento del Estado y la participación ciudadana.

Para lograr el fortalecimiento de una política pública en Bogotá, en materia de gobierno local, se consideran tres puntos relevantes:

1. Fortalecer los gobiernos locales
2. Revisar la situación de los gobiernos locales y su control
3. Implementar una exitosa política pública

El concepto de descentralización en las localidades, ha sido entendido de manera errónea con el concepto de modelo municipal. Entre los límites que separan el

concepto de descentralización territorial y el modelo municipal, se aprecian dos problemas:

- a. La ausencia de personería jurídica, se considera una de las debilidades de los gobiernos locales, al no poseer una verdadera distribución de competencias y funciones entre las autoridades distritales y las locales.

Al no lograr una verdadera asignación de personería jurídica por parte de las localidades, estas han perdido la identidad que debería caracterizarlas y no han sido consideradas necesarias por la población.

- b. Respecto a los alcaldes locales se genera un segundo problema ya que su manera de elección es de gran relevancia para una verdadera existencia y autonomía de las localidades.

La elección popular de un alcalde local, podría considerarse que fragmentaría al Gobierno; con la ley 1ª de 1992 se les otorgó a los alcaldes locales un período para que pudieran ejercer de manera autónoma, pero serían elegidos por el alcalde mayor.

Con el decreto 1421 de 1993 se modificó esta disposición, otorgándole al Alcalde Mayor la posibilidad de retirar a un alcalde local en cualquier momento y así solicitar a la Junta Administradora Local (JAL) una nueva terna.

Durante el período del alcalde Jaime Castro, se pudieron evidenciar distintas variables por las cuales las localidades jamás llegarían a ejercer de manera eficiente un modelo de descentralización territorial si se seguía entendiendo como un modelo municipal.

Entre los principales motivos por los que este modelo no servirá en las localidades es el hecho de que los límites territoriales que existen entre los municipios nunca existirán entre las localidades de Bogotá. Los habitantes de los municipios no se desplazan de la misma manera que lo hacen en Bogotá entre las localidades.

Sin separar de manera correcta estos dos conceptos no se podrá crear un modelo de gobierno urbano propio para Bogotá, ya que no se ha entendido lo complejo que es el modelo de la ciudad.

Respecto al decreto 1421 de 1993 en su título V “Descentralización territorial”, Velásquez considera que el término fue mal empleado y que en su lugar debió haberse incorporado “De los gobiernos locales de la ciudad”, expresando que:

“Bogotá requiere un modelo de gobierno local que permita la coexistencia de las autoridades centrales y las autoridades locales. Un modelo que tenga como uno de sus componentes una descentralización especial, estableciendo claras competencias entre las autoridades centrales y las autoridades locales.”²²⁸

Las autoridades centrales y locales, tienen unas funciones y actividades, dentro de las cuales se encuentran, respectivamente:

Autoridades Centrales

Tienen como funciones la movilidad, la administración o regulación de servicios públicos domiciliarios, la seguridad, ocuparse del tema de la basura y los residuos sólidos, el posicionamiento de la ciudad en el mundo globalizado, la sinergia entre los sectores públicos y el sector privado, y la producción de fuentes de empleo y bienestar.

Igualmente, les corresponde a las autoridades centrales del Distrito, velar por la integración con los municipios circunvecinos, la constitución de áreas metropolitanas, el desarrollo económico del Distrito.

Así, las funciones de dichas autoridades, se circunscriben a cumplir mandatos constitucionales y legales, en beneficio del interés general, donde se cuenta un gran volumen de servicios públicos, que, en ciertas ocasiones, por practicidad operativa, no pueden ejecutar con celeridad y eficiencia, y es allí donde es donde

²²⁸ Velásquez Gavilanes, Raúl. Hacia la formación democrática de una política pública encaminada al fortalecimiento de los gobiernos locales urbanos, en *Revista Ópera* No 9, Bogotá, 2010, p.70.

puede recurrirse a las figuras de la descentralización, desconcentración y delegación para tratar de paliar esta situación.

Autoridades locales

Las autoridades locales, cuentan dentro de sus funciones, fomentar la cultura, la recreación y el deporte, la administración de los parques locales, la sinergia para el desarrollo económico local, constituir espacios de discusión de los asuntos locales, incentivando así la participación ciudadana, así como crear, facilitar o desarrollar el control de la gestión pública a nivel local.

Asimismo, dentro de sus funciones se encuentran establecer puentes de comunicación con el nivel central, para presentar sus demandas, exigencias, necesidades, y en general la situación social, cultural y económica, así como de convivencia y seguridad en el ámbito local, y desarrollar programas para propender por el desarrollo local.

Visto de esta forma, las autoridades locales desempeñan funciones directamente relacionadas con su territorial; dada su proximidad a los ciudadanos, pueden prestar de forma más rápida servicios a los mismos, así como conocer sus necesidades y problemas y los que atañen a las localidades.

Para el modelo político administrativo de Bogotá, es necesario el traslado de competencias y funciones de las autoridades centrales a las locales, de manera concebida y organizada, teniendo como objetivo el cumplimiento de los fines constitucionales.

En dicho proceso, se requiere tanto de la descentralización como de la desconcentración y de la delegación para lograr el modelo político administrativo que mejor satisfaga los requerimientos actuales.

La desconcentración y la delegación, son figuras útiles en dicho propósito, y ha sido común su uso e implementación en la administración distrital, aunque también a nivel nacional:

Dentro de sus elementos y/o características, se pueden señalar:

- Desconcentración: Corresponde al modelo político administrativo con el cual se crean nuevos reglamentos y oficinas locales para la prestación de servicios públicos a los usuarios.
- Delegación: es una figura administrativa que permite a las autoridades públicas encargar a sus subalternos algunos temas que según las necesidades de los ciudadanos sean exigidos.

Por su parte, un modelo integral de gobierno y de organización administrativa, dentro de cualquiera de dichos esquemas, requiere de gobiernos locales que trabajen coordinadamente con la autoridad central en el cumplimiento de los fines constitucionales y legales:

“Por ello, un modelo integral de gobierno urbano debe contar con gobiernos locales que, además de beneficiarse de elementos descentralizados, desconcentrados y delegados, sean permanentemente acompañados por una autoridad central comprometida con su fortalecimiento y la construcción de ciudad desde lo local.”²²⁹

Entre los avances que se lograron para el gobierno local a nivel de Bogotá, están:

- La creación de autoridades locales, con la Constitución de 1991
- Reglamentaciones a través de las siguientes normas:
 - Ley 1ª de 1992
 - Decreto 1421 de 1993 modifica la ley 1ª de 1992
 - Acuerdos 2 y 6 de 1992

²²⁹ Velásquez Gavilanes, Raúl. Op. Cit., p.72.

- Creación de una Subsecretaría de Asuntos Locales bajo la alcaldía de Antanas Mockus.
- Acuerdo 13 de 2000, que supuso un esfuerzo para modernizar la planeación local, ayudando así a la participación ciudadana.
- Con la alcaldía de Antanas Mockus se amplió el proceso de selección de los alcaldes locales bajo el proceso de meritocracia.
- Creación de la Unidad de Ejecución Local (UEL), con el fin de ayudar a las localidades a manejar sus recursos.
- Diversas formulaciones y presentaciones de reformas administrativas para la distribución de competencias y funciones entre las autoridades centrales y locales.

Estos aspectos contribuyeron al fortalecimiento de los gobiernos locales, dotados ya de autoridades propias, oficinas para debatir sus asuntos y normas que posibilitan su gestión.

Sin embargo, ante la carencia de sistema adecuado y uniforme de descentralización, se generan diversos problemas que afectan a los gobiernos locales. Entre los cuales están:

- Carencia de identidad propia entre los habitantes de las localidades, que se une a una ausencia de distribución de competencias en cabeza de las mismas y sus autoridades.
- Ausencia de mecanismos de coordinación entre los descentralizados, los desconcentrados y los delgados.
- Falta de interés ante la principal competencia por las cuales fueron creados los alcaldes locales, que fue la de ser policías locales que buscan hacer cumplir las normas básicas para vivir en comunidad.
- El tamaño de las localidades, lo cual impide que los alcaldes locales presten atención a todos los ciudadanos.

- La falta de planta de personal, con el decreto 1421 de 1993 se estableció un sistema de traslado de personal de funcionarios hacia las localidades.
- Falta de representación de la totalidad de las localidades por parte de las Juntas Administradoras Locales (JAL)
- La competencia de los ediles dentro del proceso de construcción de las localidades, no se encuentra completamente establecida.
- Proceso de selección de los alcaldes locales, el cual se encuentra a cargo del Alcalde Mayor. Los primeros pueden ser removidos de su puesto en el momento en el que el Alcalde Mayor lo determine.

Ahora bien, debe resaltarse que la descentralización se da en el Estado Unitario, como se vio, y en el caso de Bogotá, al igual que en aquel, se puede producir un excesivo control por parte de las autoridades o entes de rango superior, lo cual no favorece a los intereses de la descentralización.

Igualmente, como expresa el doctrinante Penagos Vargas:

“La doctrina administrativa ha reiterado que no es suficiente la personalidad y la autonomía técnica de un órgano del Estado para atribuirle el carácter descentralizado”²³⁰.

Así las cosas, la descentralización es un modelo político administrativo que, si bien puede aplicarse en el Distrito, y de hecho se ha aplicado o se han aunado esfuerzos en dicho sentido, requiere de una revisión y análisis profundos para determinar hasta qué grado se aplica y qué aspectos faltan por desarrollar.

5. Marco normativo de la descentralización y la desconcentración en Bogotá

²³⁰ Penagos Vargas, Gustavo. La descentralización en el Estado Unitario, Op. Cit., p. 111.

El Marco Normativo de los procesos de descentralización y desconcentración en Bogotá, parte de la Constitución Política de 1991, donde, como hemos expresado, se establecen estas figuras como mecanismos para descongestionar el poder central distrital y satisfacer eficientemente las necesidades e intereses de los ciudadanos.

Asimismo, debemos destacar que dentro de este marco normativo también se encuentra el artículo 41 transitorio de la Constitución Política referida, el cual disponía que el gobierno expediría las normas sobre el régimen especial para Santa Fe de Bogotá, en caso de que el Congreso no dictara la Ley correspondiente durante los dos años siguientes a la fecha de su promulgación.

El Congreso Nacional no expidió la ley referida sobre el régimen especial de Santa Fe de Bogotá, por lo cual el gobierno nacional expidió el Decreto 1421 que regía esta materia:

“Dado que el Congreso de la República, dentro del término indicado, no expidió la Ley sobre el régimen especial del Distrito, el gobierno nacional, en desarrollo de la facultad contenida en el Art. Transitorio 41, expidió el 21 de julio de 1993 el Decreto 1421 por el cual dicta las normas especiales para Santa Fe de Bogotá, entre ellas, las disposiciones referidas a las Localidades”²³¹.

Este Decreto, entró en vigencia y dispuso que el Alcalde Mayor estaría a cargo de las Localidades, así como las Juntas administradoras locales y el Alcalde local. También estableció que la administración de los asuntos propios de las Localidades, están a cargo de las respectivas autoridades locales:

“Con la entrada en vigor del Decreto 1421 de 1993, el Art. 5 señala que el gobierno y la administración del Distrito Capital estarán a cargo de: (...) 3. Las Juntas administradoras locales. 4. Los alcaldes y demás autoridades locales (...)”²³².

²³¹ Leguizamón Cepeda, Luis, Op. Cit., p. 31.

²³² *Ibidem*.

Podemos observar, entonces, que las Localidades tienen la potestad para manejar sus asuntos, ostentan un gobierno local encargado de su administración y de la atención y contacto con los ciudadanos. No obstante, el Alcalde Mayor y las demás autoridades centrales continúan supervisando su gestión y mantienen el poder de decisión política.

Por otra parte, las normas citadas establecen el funcionamiento de las Juntas administradoras locales, las cuales también constituyen autoridades de gobierno local, como órganos colegiados que se encargan de regular los asuntos internos de la Localidad.

Estas normas, entonces, establecieron unas autoridades locales, una jerarquía en el gobierno, donde, como vimos, el Alcalde Mayor es la máxima autoridad, y determinaron el papel de las autoridades locales en el funcionamiento y administración de las Localidades.

Así las cosas, el marco normativo de la descentralización, la desconcentración y otras figuras de descongestión administrativa y de gobierno que se han dado en Bogotá, como la delegación se encuentran reguladas por la Constitución, el Decreto 1421 de 1993 y las demás normas que las autoridades competentes han expedido para reglamentar estas figuras:

“De este modo, el régimen jurídico de las Localidades, se encuentra consignado, entre otras, en las disposiciones contenidas en los Arts. 322, 323, 324, 325 de la Constitución Política, los Arts. 60 a 95 del Decreto 1421 de 1993, las normas que, en desarrollo de las mismas, dentro del preciso ámbito de sus competencias, han expedido las autoridades distritales”²³³.

La Constitución, precisamente, consagró que el Concejo Distrital, por iniciativa del Alcalde Mayor, tiene la facultad de establecer los límites, denominación y funciones de carácter administrativo de cada Localidad, así como las normas que se requieran para organizar y favorecer el funcionamiento de dicha Localidad.

²³³ Ibídem.

También se regula la cobertura de los servicios públicos institucionales, comunitarios y básicos.

Asimismo, la Constitución encarga al Concejo Distrital la distribución de las competencias y funciones administrativas entre las autoridades del distrito y de las Localidades, atendiendo a criterios de complementariedad y de concurrencia, esto es, que autoridades centrales y locales deben trabajar de manera concurrente y complementaria; las autoridades locales tienen la potestad para atender los asuntos correspondientes a su territorio; a las autoridades distritales les corresponde trabajar por la eficiente prestación de servicios públicos y el funcionamiento armónico del Distrito.

Ahora bien, las Localidades no se constituyen como una forma de aislar a los habitantes de Bogotá, al encontrarse en áreas territoriales delimitadas, con unas autoridades locales propias y con la facultad de gestionar sus asuntos según sus intereses y necesidades. Uno de los propósitos que persigue la creación de dichas Localidades es brindar mayores espacios de participación ciudadana, y prestar de manera más eficiente los servicios públicos a cargo del Distrito. Asimismo, se busca acercar a éste, representado en las Localidades y sus autoridades, a los ciudadanos. Igualmente, se pretende promover el desarrollo económico y las formas sociales y comunitarias que existan en el nivel local:

“El objetivo de la creación de las Localidades no es el de segregar a los habitantes del Distrito Capital sino, antes bien, el de canalizar sus intereses sociales y facilitar su participación en los asuntos públicos con el propósito de promover el mejoramiento y el progreso económico y social de Santa Fe de Bogotá”²³⁴.

La creación y desarrollo de las Localidades, reviste gran importancia ya que ellas obedecen al proceso de descentralización territorial que establece la Constitución para Bogotá, como una forma de hacer más eficiente al Distrito en sus funciones. Asimismo, en estas Localidades se desconcentran la prestación de servicios

²³⁴ Ibídem, p. 32.

públicos a cargo de éste, como una forma de descongestionarlo y que tenga más presencia en dichas entidades territoriales, donde antes era más débil, ausente, o no suplía las necesidades de los ciudadanos en cuanto a la prestación de dichas funciones, las cuales son delegadas por el gobierno central a las autoridades que la comunidad elige; en este punto hablamos de los ediles y de los alcaldes locales.

De esta manera, las Localidades son espacios de participación ciudadana y de prestación de servicios públicos y gestión o gobierno local por parte de las autoridades competentes. Se justifican no sólo por descongestionar al Distrito en sus funciones administrativas, sino por el crecimiento desaforado del Distrito, por su amplitud urbana, por las nuevas tendencias sociales y de modelo económico que surgen en los noventa, donde se hacen más competitivas las ciudades y las entidades territoriales.

Así las cosas, las razones que sustentan su creación son múltiples y se explican por factores políticos, sociales, financieros y de implementación de un modelo armónico para facilitar la coordinación entre las autoridades centrales del Distrito y las locales, y también con el fin de promover la participación ciudadana:

“(...) con miras a promover la descentralización con la que se busca dar participación a los habitantes de los diferentes sectores de la ciudad, en la solución de los problemas que los aquejan y facilitar el manejo administrativo de la ciudad (...) la Constitución y el estatuto Orgánico de Bogotá, establecen la división del territorio de Bogotá en localidades”²³⁵.

De esta forma, las Localidades son el reflejo de la descentralización administrativa que se busca establecer para el Distrito. La división de Bogotá en ellas está consagrada tanto en la Constitución Política de 1991, como en el estatuto orgánico de Bogotá. Su funcionamiento se enmarca también dentro de un proceso de desconcentración de funciones administrativas que se transfieren a los entes locales, para que sus autoridades las ejerzan porque el Distrito no puede

²³⁵ García Ruiz, Jorge Luis, Op. Cit., p. 331.

desempeñarlas directamente, dado su tamaño y la complejidad de los procesos sociales, económicos, políticos y urbanos que en él se dan.

Las Localidades, entonces, se constituyen dentro del modelo de descentralización que se aplica en el Distrito Capital con el fin de descongestionarlo, pero también para propiciar la participación ciudadana y comunitaria, que antes era difícil por no existir suficientes espacios de participación, ni formas de ejercerla. Con la creación de las Localidades, se fomenta la democracia, la elección popular de sus gobernantes y también la conformación de asociaciones sociales y comunitarias.

De otra parte, existen más finalidades que se persiguen con el surgimiento e implementación de las Localidades, como es el gobierno local, el acercamiento Distrito-ciudadanía y el ejercicio de un control fiscal por parte de ésta de las gestiones que adelanten las autoridades locales. Anteriormente era más difícil que los habitantes del Distrito ejercieran cierto tipo de control sobre éste, porque no estaba a su alcance, separado por la distancia, sin canales de comunicación con él, ni mecanismos para ejercer sus derechos, o si los había, no eran debidamente efectivos.

Como se ha manifestado, hay una jerarquía en el esquema de las Localidades, que se explica por la necesidad de un autocontrol de los entes pertenecientes al Distrito. La gestión de las autoridades locales no sólo está controlada por la ciudadanía de la respectiva Localidad, sino que también está supervisada por entidades superiores como la Alcaldía Mayor, de donde se desprende que el modelo no es de una autonomía absoluta para las Localidades, sino de una transferencia de funciones administrativas que de todas formas están bajo la vigilancia de quien las transfiere:

“Las Localidades se someten a la autoridad del Alcalde Mayor, de una Junta Administradora Local y a su respectivo Alcalde Local. Las autoridades locales se

desenvuelven dentro de su marco territorial lo cual quiere decir que les compete solucionar exclusivamente los problemas que allí se generan.”²³⁶.

De esta manera, las Localidades ejercen gobierno sobre su territorio, tomando decisiones que únicamente conciernen a dicho espacio, sin extralimitarse, pero siempre supeditadas a un control superior del Alcalde Mayor. Las decisiones que tomen las autoridades locales, esto es, las Juntas administradoras y los Alcaldes locales, también están sujetas a la fiscalización de sus habitantes, porque son a ellos quienes afectan y quienes han elegido a sus gobernantes.

Las Localidades son conformadas por el Concejo Distrital teniendo en cuenta las características y necesidades de sus habitantes, como hemos dicho más arriba. La iniciativa de su conformación, no obstante, corresponde al Alcalde Mayor. Al Concejo corresponde definirles sus funciones administrativas y también sus límites.

Las Localidades en Bogotá actualmente son 20: Usaquén, Chapinero, Santa Fe, San Cristóbal, Usme, Tunjuelito, Bosa, Kennedy, Fontibón, Engativá, Suba, Barrios Unidos, Teusaquillo, Los Mártires, Antonio Nariño, Puente Aranda, La Candelaria, Rafael Uribe Uribe, Ciudad Bolívar, y Sumapaz.

Estas Localidades hacen parte del proceso de descentralización y desconcentración administrativas que pretende impulsar la Constitución Política y el Estatuto Orgánico de Bogotá. Dentro de la estructura administrativa de ésta, las Localidades cumplen un rol preponderante como espacio de descongestión de funciones y de participación ciudadana.

Estos procesos de descentralización y desconcentración en el Distrito capital, no pueden comprenderse sin dar una mirada a la estructura que se presenta en el Distrito, donde se identifica un sector central, conformado por la Alcaldía Mayor, las Secretarías y los departamentos administrativos.

²³⁶ Ibídem, p. 33.

Igualmente, existe un sector descentralizado, conformado por los Establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales, las sociedades de economía mixta y los entes universitarios autónomos.

Por su parte, están las Localidades, donde existen autoridades u organismos como las Juntas administradoras locales y los Alcaldes locales, las cuales se clasifican dentro de un sector denominado de Localidades, sin embargo en éstas se presenta la desconcentración administrativa y dentro de un marco general la descentralización por funciones, pero no a nivel político, ya que éstas no poseen con autonomía de esta naturaleza, sino que está sujeta al control, supervisión y coordinación de los entes centrales, como son el Alcalde Mayor y el Consejo Distrital.

Las autoridades centrales y locales existentes en este modelo de organización, están representadas en: autoridades centrales, que son el Concejo distrital, el Alcalde Mayor; autoridades locales, representadas en las juntas administradoras locales y los Alcaldes locales, así como las autoridades dotadas de funciones que el Concejo Distrital pueda crear, a iniciativa del Alcalde Mayor.

Igualmente, existen los organismos de control, conformados por la contraloría, la personería, la Oficina de control interno y las veedurías. Estos organismos hacen parte del nivel central del Distrito, sin embargo, también tienen delegaciones en las Localidades, para acercar a estos entes a los ciudadanos, para que puedan ejercer el control a que tienen derecho.

El Distrito Capital de Bogotá es una entidad de la cual hacen parte diversas instituciones que le sirven para ejecutar y cumplir sus funciones, competencias y responsabilidades dentro de los principios de eficiencias, celeridad, economía, participación, coordinación, entre otros.

Visto lo anterior, encontramos que la descentralización atiende a unas razones como son la existencia de unas necesidades propias, derivadas del tamaño del

Distrito, su número de habitantes y el hecho de que debe garantizar la prestación de servicios públicos a los ciudadanos con eficacia y eficiencia.

El Distrito Capital, como vimos, se fue conformado en un proceso de expansión, anexión de municipios y crecimiento demográfico, así como desarrollo económico e industrial, factores que hicieron necesario darle una estructura especial atendiendo a estos fenómenos, pero también luego se da la creación de las localidades como forma de descongestionar el Distrito y hacerlo más eficiente:

“Con relación al primero de los elementos de la descentralización territorial, podemos señalar que cada Distrito tiene unas necesidades particulares, que difieren de las demás entidades territoriales (...)”²³⁷.

Es por dicha razón que se transfieren competencias y funciones desde la nación hacia las entidades territoriales, dentro de las cuales se encuentran los Distritos, entre ellos el Distrito Capital de Bogotá, con el fin de que puedan satisfacerse las necesidades en mención.

La descentralización territorial en las Localidades emana de la descentralización territorial en Colombia, en virtud de la cual se constituyen los Distritos, uno de los cuales, el Capital, es Bogotá. Desde allí se aprecia otro cúmulo de necesidades, por lo cual se requiere descentralizar a Bogotá en materia administrativa, para hacerla más operativa y acercar el Distrito a los ciudadanos, prestándole los servicios públicos de forma eficiente y satisfactoria para los mismos.

De la misma forma, en la descentralización se presenta, como regla general, una personería jurídica propia, situación que es cuestionada en el caso de las Localidades, pues ellas no tienen una autonomía financiera y están supeditadas a la supervisión y control de la Alcaldía Mayor.

De esta manera la autonomía económica, otra de las características de la descentralización, no se da en principio en el caso de la Localidades, pero sí

²³⁷ Ibídem, p. 310.

tratándose del Distrito Capital como ente central que concentra el poder financiero y de decisión; no obstante, en los últimos años se han presentado algunas excepciones que serán detalladas más adelante.

De la misma manera, la descentralización implica una autonomía administrativa, que, para el caso de las Localidades, se da cuando se permite que ejerzan funciones de esta índole y rijan materias propias de su territorio, siempre bajo el control de la administración central. Esta autonomía administrativa, surge de la propia autonomía que posee Bogotá. De ahí que se pueda aseverar que está relacionada con:

“(...) la capacidad de autodeterminarse, esto es, de darse su propia estructura administrativa, facultad que, para el caso de Bogotá, se halla prevista en el artículo 12 numeral 9 del decreto 1421 de 1993, al señalar como atribución del Concejo, la de crear, suprimir y fusionar establecimientos públicos y empresas industriales y comerciales, y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta y la participación del Distrito en otras entidades de carácter asociativo”²³⁸.

La existencia de autoridades locales es otro de los elementos de la descentralización territorial. Esta característica se da plenamente en el caso de las Localidades mencionadas, puesto que éstas tienen sus respectivas autoridades, conformadas, como se mencionó, por las Juntas administradoras locales y por los Alcaldes locales.

El control y fiscalización, mencionado anteriormente, está presente en las Localidades, ejercido por los organismos fiscales distritales y por la ciudadanía.

La descentralización y la desconcentración administrativas son los fenómenos que se dan en Bogotá, pero que, como hemos expresado, parten del modelo de descentralización y desconcentración que primero se da en la nación como forma de descongestionar el poder central y hacer más eficiente y capaz al Estado en materia administrativa y de atención a los ciudadanos.

²³⁸ Ibídem, p. 311.

De la misma forma, las figuras en mención se han concebido y aplicado para incentivar la participación e inclusión social haciendo más competente al Distrito en la satisfacción de estas demandas.

En el caso de Bogotá, como hemos anotado, se trata de que su organización territorial, y el modelo político administrativo que se aplique, la hagan más dinámica y flexible, para que pueda hacer frente al crecimiento demográfico, y los desafíos que ello implica en materia de prestación de servicios públicos, así como en aspectos como movilidad, seguridad, cubrimiento en educación, salud, etc.

La descentralización es el modelo que quizás ofrezca mayores ventajas y sirva para enfrentar los retos mencionados, si se aplica en debida forma y atendiendo a los postulados constitucionales y legales, sin dejar a un lado la desconcentración, pero también sin confundirlas y explotando todos los elementos de la primera.

La descentralización territorial tiene unos objetivos específicos, que se detallan en el Decreto Ley 1421 de 1993, o Estatuto Orgánico de Bogotá, dentro de los cuales se cuentan la participación de los ciudadanos en la prestación de los servicios públicos, así como en la fiscalización de las funciones y actividades de las autoridades administrativas, entre otras.

Así lo consagra el mencionado Decreto Ley al disponer en su artículo 60 que una de las finalidades que tiene la división del Distrito en Localidades, y la aplicación de la descentralización y la desconcentración, es la participación de los ciudadanos en la prestación de los servicios públicos y en todo lo relacionado con la gestión de las autoridades locales.

Como vemos, el Estatuto orgánico mencionado, además de consagrar la participación ciudadana y su papel de vigilancia de las autoridades locales, también dispone que a éstas se puedan asignar funciones administrativas, con el fin de que se logre una mejor prestación de los servicios públicos y se promueva el desarrollo económico y social de dichas localidades.

Igualmente, se consagra que en estas entidades se pueden descentralizar y desconcentrar la prestación de servicios públicos a cargo del Distrito, así como las funciones propias de las autoridades distritales, con el objeto de contribuir a fomentar y afianzar dinámicas económicas, sociales y de participación ciudadana en las mismas.

En la Constitución Política de 1991 se establece la conformación del Distrito Capital, señalando la forma en que se organizará en los planos fiscal y administrativo, se contempla que se regulará por la Constitución, las leyes y demás disposiciones pertinentes.

De esta forma, también dispone, como hemos señalado anteriormente, la división del Distrito en Localidades, a iniciativa del Alcalde Mayor y por a cargo del Concejo distrital.

El artículo 322 de la referida Carta Política, modificado por el Acto legislativo 01 de 2000, dispone que Bogotá es el Distrito Capital de Bogotá, y su régimen político está señalado en la Constitución y la ley, siendo potestad del Concejo, a iniciativa del Alcalde Mayor, dividir el territorio en localidades, y hacer el reparto de las funciones administrativas a éstas.

La Constitución es el marco normativo general de donde deriva la descentralización en Bogotá, estableciendo las directrices por las cuales debe regirse y los órganos encargados de crear las localidades y administrarlas.

Asimismo, se otorga a las localidades, por mandato constitucional, la posibilidad de administrar su territorio de acuerdo con los recursos de que dispongan. Su competencia, entonces, se enmarca dentro del ámbito local.

La condición de que las localidades se creen teniendo en cuenta las necesidades de sus habitantes, pone de manifiesto que éstas no son las mismas dependiendo de las zonas de la ciudad.

Debe señalarse que el acuerdo Distrital 08 de 1977, previamente había dispuesto la división de Bogotá en 18 zonas denominadas Alcaldías mayores. Asimismo, se establecieron una serie de funciones para las autoridades encargadas de administrar estas zonas, que son las Administraciones seccionales dirigidas por los Alcaldes menores, quienes tienen el deber de garantizar el orden público y prestar los servicios asignados.

Así lo estipula el artículo 1 del acuerdo referido, donde se establece que Bogotá se divide en 18 zonas llamadas Alcaldías Menores, donde habrá un alcalde menor que se ocupe de la prestación de los servicios públicos en el territorio que administra.

De esta forma, las Alcaldías Menores representan instituciones a las cuales el Distrito asigna la función de mantener el orden público, que compete al Distrito, pero que dado su tamaño, complejidad, diversidad zonal del mismo y la acumulación de funciones y competencias en cabeza del mismo, se hace perentorio trasladarlas a dichas instituciones, para que las ejecuten en el marco de su territorio, donde el nivel central del Distrito no puede llegar o no le es posible ejercerlas de manera eficiente, cumpliendo con la debida celeridad y conociendo de antemano las zonas correspondientes.

El acuerdo 02 de 1992, establece que el Distrito Capital se dividirá en 20 localidades, con territorio y nombre propios. Asimismo, consagra que, en cada una de estas localidades, habrá una Junta administradora local, es decir, en total habrá 20- el mismo número de localidades-; los miembros de estas Juntas administradoras locales serán elegidos por voto popular, fomentándose así la participación democrática de los ciudadanos:

Conforme se ha expresado, la participación ciudadana es otro de los pilares de la descentralización aplicada en el Distrito Capital, y que en el acuerdo que estamos mencionando se refiere de esta manera a propósito de las Juntas Administradoras locales, como lo dispone el artículo 2 del Acuerdo 02 de 1992.

Este acuerdo, entonces, desarrolla el contenido de la Constitución Política de 1993, que como hemos señalado establece la descentralización para el Distrito Capital, consagrando la posibilidad de que sea dividido en localidades por iniciativa del Alcalde mayor, pero con la facultad de crearlas en manos del Concejo Distrital.

De la misma manera, hemos señalado reiteradas veces que el modelo de descentralización y desconcentración en Bogotá, busca promover la participación ciudadana, lo cual se observa no sólo en la elección popular de los miembros de las Juntas Administradoras locales, ni en la facultad de control y vigilancia que pueden ejercer sobre las funciones y el desempeño de las autoridades locales, sino que también puede palparse en la creación de instancias como los Concejos Locales de Política social, donde los ciudadanos pueden presentar sus demandas de esta naturaleza ante las respectivas autoridades.

De esta forma, dicha consagración se encuentra en el Decreto Distrital 93 de 2004, donde se establece la creación de los Consejos Locales de Política Social, los cuales tienen como función ser receptores de consultas relacionadas con demandas sociales de la población, y de emitir las respectivas recomendaciones.

Pues bien, en el Plan de Desarrollo precisamente se establecen unos planes en política social, que deben ser reflejados en los Consejos Locales de Política Social, donde deben recogerse, como hemos expresado, las demandas de los ciudadanos en este sentido.

Dichas reclamaciones se circunscriben al ámbito local de cada Localidad, de forma que no cobija los intereses de toda la ciudad, sino al marco territorial propio de cada Localidad, con sus necesidades y procesos sociales y políticos específicos.

Los Consejos de Política Social son instancias de consulta, donde se escuchan y atienden las demandas y expectativas de los ciudadanos en esta materia, y

constituye uno de los cambios previstos por la Constitución Política de 1991, que también persiguen la figura de la descentralización, como es pasar de una democracia representativa a una participativa.

Con la creación de las Localidades, también se impulsó la conformación de institutos culturales, como el Distrital de Cultura y Turismo, que tiene sistemas locales de cultura, así como instancias para la participación de la Juventud en los procesos políticos, sociales y culturales de la respectiva Localidad, donde se aprecia el favorecimiento a la participación e inclusión ciudadana en los temas que inciden en el Distrito y las localidades que lo componen.

Con respecto a la descentralización territorial en Bogotá, vemos que, como lo hemos indicado, ésta se da a nivel nacional, primero, creándose el Distrito de Bogotá, y posteriormente con la conformación de las Localidades dentro de éste, como reproducción de una forma concebida y trazada a nivel macro- Colombia-, para aplicarla luego a nivel de las ciudades- como Bogotá-, en atención a su tamaño, dinámica, crecimiento y necesidades.

La organización administrativa del Distrito capital, entonces, parte de la descentralización que se hace a nivel de la ciudad, es decir, de la constitución del propio Distrito como una forma de descentralizar el poder central para darle autonomía a éste, pasando a presentarse una descentralización administrativa a nivel del propio Distrito, en el ámbito de su territorio, con la conformación de las Localidades. Con respecto a este régimen especial del Distrito y la creación de las Localidades, ha dicho el Consejo de Estado:

“(…) el principio de autonomía de las entidades territoriales, cuando se predica del Distrito Capital, adopta una modalidad propia, más amplia, que la distingue del régimen jurídico aplicable a la generalidad de los municipios, pues la Constitución

ha querido que éste ente territorial tenga un régimen especial que se traduce en una ubicación similar a la de los departamentos (...)”²³⁹.

No hay, entonces, nada que en el Distrito y en las localidades que no se encuentre dentro del marco normativo constitucional o legal, este último definido principalmente por el Estatuto Orgánico de Bogotá. De esta manera, la descentralización y desconcentración administrativas aplicadas a él, se encuentran regladas y sujetas a principios constitucionales y al desarrollo legal, al igual de los fines de transparencia, descongestión, eficiencia, economía, celeridad y fomento de la participación ciudadana que en están envueltos en dichos procesos.

Sin embargo, la descentralización en Bogotá, no puede entenderse como igual a la que opera a nivel nacional, ya que el Distrito presenta otros matices y diferentes procesos sociales, económicos y políticos, sus zonas son diferentes, su extensión significativa, al igual que el tamaño y composición de su población y los problemas que se presentan en su interior.

Aunado a ello, se debe añadir que la descentralización puede presentarse a nivel político y administrativo, y en el caso de las localidades en Bogotá, más bien se da una descentralización en materia administrativa, porque no hay transferencia de autonomía política, aunque sí se dan al interior de las localidades procesos políticos y de participación democrática, pero están bajo la supervisión y coordinación del Distrito. No ostenta un poder político absoluto e independiente, como el Distrito, que tiene su propia personería jurídica y de donde desprende la asignación de funciones y competencias para las Localidades y sus autoridades.

A este respecto, la Corte Constitucional Corte Constitucional, en sentencia C-497 A, de 1994, M. P. Vladimiro Naranjo Mesa, se ha expresado definiendo la descentralización y su alcance:

²³⁹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 25 de enero de 2000.

“La denominada descentralización territorial, entendida como el otorgamiento de competencias o funciones administrativas a las entidades territoriales regionales o locales, las cuales se ejecutan en su propio nombre y bajo su propia responsabilidad”²⁴⁰.

Así las cosas, la descentralización que opera en el Distrito, y que se expresa en la constitución de las Localidades, se refiere a la asignación de funciones y competencias administrativas a éstas, donde no se transfiere poder político absoluto, sino formas de organización administrativa para aplicar en dichas Localidades, que siguen bajo el control de las autoridades centrales.

Por su parte, la autonomía económica o presupuestal es cuestionable porque no ostentan recursos propios, sino los transferidos por el Distrito, ya que no pueden contratar directamente, sino a través de órganos del poder central. De esta manera, no cuentan con medios para recaudar sus propios impuestos y recursos en general con los cuales alcanzar la autonomía en mención.

La autonomía administrativa que ostentan las autoridades locales no es absoluta, pues están sujetas a una serie de reglas y prohibiciones, donde se encuentran las aplicadas sobre las Juntas Administradoras locales, que no pueden crear o suprimir entidades administrativas, ni inmiscuirse en asuntos de otras autoridades, como tampoco ordenar impuestos a los habitantes de su territorio ni contratar directamente bienes o servicios, entre otros. De esta forma, como se consagra en el artículo 70 del Estatuto Orgánico de Bogotá.

Como vemos, las autoridades locales, en este caso las Juntas Administradoras, tienen limitadas sus facultades administrativas. A su vez, ostentan un poder de control del desempeño y competencias de las demás autoridades locales, en el sentido en que pueden ejercer vigilancia sobre éstas, observando que cumplan sus deberes, no se extralimiten en ellos y lleven a cabo los objetivos contemplados en el Plan de Desarrollo. De esta manera, el Decreto 1421 de 1993 establece:

²⁴⁰ Sentencia C-497 A de 1994.

“(...) vigilar la ejecución de los contratos en la Localidad y formular ante las autoridades competentes las recomendaciones que estimen convenientes para el mejor desarrollo de esos contratos”²⁴¹.

Las Juntas administradoras locales, entonces, ejercen un control sobre la gestión de las autoridades locales, y asimismo un papel de veeduría sobre los bienes que el Distrito destine a la Localidad. De esta forma, si bien no puede inmiscuirse en las funciones de otras autoridades, sí puede ejercer vigilancia y control sobre su desempeño, con el fin de lograr la eficiencia y transferencia en la realización de sus funciones.

Puede afirmarse que la conformación de las Localidades, obedece un propósito de descentralización y desconcentración administrativas, como hemos señalado, pero dicha estrategia se circunscribe también a la organización estructural de la ciudad, aunque no hace parte de los planes de ordenamiento territorial de la misma.

De esta manera, las Localidades se crean para acercar las instituciones del Distrito a los ciudadanos, para que participen en la toma de decisiones en temas que les incumben, como la prestación de los servicios públicos y espacios de participación democrática. La ciudadanía puede ejercer el poder de control sobre las decisiones y funciones de las autoridades locales.

En este sentido, puede decirse que las Localidades obedecen a un plan de organización administrativa del Distrito, como se desprende de la lectura del artículo 60 del Estatuto Orgánico de Bogotá y se hace palmario en el Oficio No. 1-42562 del 24 de septiembre de 1998 del Departamento Administrativo de Planeación Distrital, donde se señala que las localidades obedecen a un esfuerzo por integrar una población con características comunes para que juntos participen en la prestación de los servicios públicos y el mejoramiento de sus condiciones²⁴².

²⁴¹ Artículo 69 numeral 9, Decreto 1421 de 1993.

²⁴² Departamento administrativo de planeación distrital, D.C, oficio 1-42562 del 24/09/98.

El hecho de que las Localidades no se hayan creado por virtud del plan de ordenamiento territorial, no indica que ellas no obedezcan a objetivos de organización estructural de la ciudad, como anotamos, atendiendo a su tamaño y expansión demográfica, problemas y la necesidad de canales de expresión ciudadana y la eficiencia en la prestación de los servicios públicos a cargo del Distrito:

“De acuerdo con lo anterior, las localidades no son un elemento estructurante del Plan de Ordenamiento Territorial, pero ellas sí deben atender a los elementos estructurantes de la ciudad, por lo cual se considera que no es apropiado tratarlas como tales dentro del componente general del Plan de Ordenamiento Territorial”²⁴³.

De esta manera, las Localidades se establecen como forma de organización administrativa, con autoridades encargadas de su gestión y de interactuar con los ciudadanos en los procesos políticos, sociales y de participación comunitaria, así como en la prestación de los servicios públicos que están en cabeza de la administración distrital central.

El control fiscal de las decisiones de las autoridades locales es otra de las finalidades de la descentralización administrativa en Bogotá, para lo cual se creó la Veeduría Distrital y las Veedurías Delegadas para la Participación y la Contratación, cuya estructura fue determinada por el Acuerdo 24 de 1993. La primera tiene como propósito asegurarse de la participación ciudadana en la definición de las políticas públicas para las localidades, así como el control de la gestión de sus autoridades.

Las veedurías delegadas tienen la función de vigilar las contrataciones que realizan las autoridades locales, cumpliendo el principio de transparencia que consagra la Ley 80 de 1993:

²⁴³ Ibídem.

“(...) la vigilancia y control de la gestión pública contractual es un derecho de la ciudadanía, del cual puede hacer uso en cualquier época y al que, para su correcto ejercicio, las autoridades deben prestar apoyo necesario. En el nivel Distrital, el Estatuto Orgánico (...) creó la Veeduría Distrital como un organismo de control y vigilancia y el Acuerdo 24 de 1993, determinó su estructura (...)”²⁴⁴.

En este sentido, las Veedurías delegadas se crean para combatir la corrupción a nivel y local y asimismo para consolidar instituciones distritales- la veeduría distrital-, observando los principios de transparencia, eficiencia, celeridad y economía, y constituyéndole en espacios institucionales a los cuales pueden acudir los ciudadanos para fiscalizar el funcionamiento adecuado de las autoridades locales.

Como hemos observado, las Veedurías delegadas ejercen un control fiscal sobre las contrataciones de las autoridades locales, al igual que los ciudadanos; el Estatuto Orgánico de Bogotá, consagra este control y vigilancia, además del seguimiento de las funciones que tienen a cargo las autoridades locales. No se expiden por parte de quienes tienen la potestad de hacer estos procesos de veeduría normas que establezcan unas pautas de comportamiento o acción, sino que se hace es un control interno de las actuaciones y decisiones: “Las disposiciones legales en materia de contratación y sus normas reglamentarias, así como el Estatuto Orgánico de Santa Fe de Bogotá, contemplan disposiciones que buscan hacer efectivo el control y seguimiento ciudadano a la gestión contractual y el ejercicio de funciones administrativas por parte de las autoridades distritales”²⁴⁵.

En concordancia con lo anterior, se puede expresar que:

“Así, desde el punto de vista normativo, existen las herramientas que permiten la participación comunitaria en la vigilancia y control sobre las actuaciones de las autoridades distritales.”²⁴⁶.

²⁴⁴ Leguizamón Cepeda, Luis, Op. Cit., p. 95-96.

²⁴⁵ Ibídem, p. 96.

²⁴⁶ Ibídem, p. 96-97.

Como se observa, los ciudadanos tienen la facultad de vigilar y fiscalizar la construcción de obras en su respectiva localidad. De la misma forma, gozan del derecho a recibir información oportuna sobre las obras que se van a ejecutar en su territorio, para que puedan ejercer el control señalado.

Este control y seguimiento de los ciudadanos sobre la contratación de las autoridades locales, facilita la observancia de los principios constitucionales y legales de lucha contra la corrupción y de transparencia en las actuaciones públicas. Sin la descentralización y desconcentración administrativas, no sería factible realizar un seguimiento pormenorizado y juicioso de estas actuaciones, teniendo en cuenta el tamaño físico y poblacional del Distrito, su estructura administrativa y sus particularidades.

El Decreto 1421 de 1993, o Estatuto Orgánico de Bogotá, consagró la conformación de los Fondos Locales de Desarrollo, dotados de personería jurídica; mediante estos las Localidades pueden contratar las obras y servicios de que precisen. Dichos fondos, y no directamente las localidades, manejan los recursos de éstas. El representante legal del fondo en mención debe fijar su régimen de control interno:

“Por mandato del Decreto 1421 de 1993, los Fondos de Desarrollo Local son cuentas con personería jurídica y patrimonio propio, a través de las cuales se manejan los recursos de cada una de las Localidades en que se divide territorialmente el Distrito Capital.”²⁴⁷.

Estos Fondos de Desarrollo Local tienen personería jurídica, y manejan un presupuesto propio; sus funciones son coordinadas con la administración central de Bogotá, como lo considera el Consejo de Estado en Sentencia AI-047:

“Los fondos de desarrollo local tienen personería jurídica y patrimonio propio, de acuerdo con el artículo 87 del Decreto 1421 de 1993, pero dichos fondos no distribuyen ni apropian las partidas globales que en el presupuesto anual del

²⁴⁷ Ibídem, p. 97.

distrito se asignen a las localidades, pues tal función corresponde, de acuerdo con el inciso 3 del artículo 89 ibídem, a las juntas administradoras...”.

El Alcalde Mayor de Bogotá es el representante legal de estos fondos, y también ostenta la facultad de realizar el gasto de los recursos económicos de que disponga, pero no puede distribuirlos o apropiárselos para el nivel central, ya que su destinación es competencia de las Juntas Administradoras Locales. El Alcalde Mayor tiene las facultades referidas de ejecutar el gasto y ser el representante legal de estos fondos, porque es quien, tal como lo consagra la ley, ejerce supervisión y control sobre la gestión de las autoridades locales. De esta forma lo ha expresado el Consejo de Estado:

“La representación legal de los fondos de desarrollo y ordenación de sus gastos por el alcalde mayor no viola los artículos 322 y 324 constitucionales porque dicha facultad no significa que el alcalde distribuya y apropie las partidas globales, pues esa competencia (...) corresponde a las autoridades locales, esto es a la junta administradoras y al alcalde de la localidad.”²⁴⁸.

Las Localidades, en consideración de esta jurisprudencia, no son entes territoriales, ya que no gozan de las mismas facultades que el Distrito, ni ostentan autonomía política. No obstante, existe debate sobre este punto y autores como Jaime Castro, consideran que las Localidades deben tener poder político y asemejarse a las entidades territoriales para que se afiance la descentralización en el Distrito. En todo caso, las localidades representan la expresión del proceso de descentralización administrativa que se ha venido desarrollando en el Distrito.

Regresando al tema del Fondo de Desarrollo Local, encontramos que el Decreto 101 de 2010, delegó la ejecución del gasto de los Fondos de Desarrollo Local en los alcaldes locales, consolidando el proceso de descentralización que se viene dando en Bogotá. Anteriormente, sólo el alcalde podía ejecutar el presupuesto y fungía como representante legal de estas entidades, como anotamos, incluso

²⁴⁸ Consejo de Estado, ibídem.

podía delegar esta función en el sector central de la administración y en las autoridades locales.

Estos Fondos de Desarrollo Local tienen previsto un sistema de control interno, que igualmente han conformado las localidades por disposición de la Ley 80 de 1993. Los sistemas de control interno señalados, no pueden crearse al arbitrio de las autoridades, sino dentro del marco constitucional y legal aplicable.

El control interno de las localidades incluye el control ciudadano, tal como la norma lo permite. El control interno es una obligación legal, al cual contribuyen los ciudadanos con su vigilancia sobre las actuaciones de las autoridades locales:

“Para dar cumplimiento a esa disposición y en ejercicio de las facultades que le confiere el Art. 24 núm. 1, lit. c) de la Ley 80 de 1993, el Alcalde Mayor suscribió el Convenio Interadministrativo No 01 de 1994 con la Universidad Nacional de Colombia con el objeto de organizar el sistema de control interno y el ejercicio de la auditoría interna en los Fondos de Desarrollo Local...”²⁴⁹.

Se aprecia así que las localidades desarrollaron y aplicaron un sistema de control interno el cual permiten las normas aplicables, con el fin de garantizar los principios de transparencia, economía, celeridad, eficiencia, y el óptimo manejo de los recursos, permitiendo que los ciudadanos participen en dicho control.

La Constitución es la norma rectora de la conformación de las localidades y de su marco normativo; por orden jerárquico está después el Estatuto Orgánico de Bogotá, Decreto Ley 1421 de 1993, que consagra la forma en pueden crearse nuevas Localidades, conforme los criterios allí establecidos, relativos a factores como tamaño, homogeneidad de su población, recursos disponibles, etc.

Debe anotarse que la conformación de nuevas localidades no es un componente del Plan de Ordenamiento territorial, no obstante, en este Plan debe consignarse su creación en caso de que surjan nuevas localidades:

²⁴⁹ Ibídem, p. 97-98.

“Toda creación de localidades está sujeta al cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 62 del Decreto Ley 1421 de 1993, que establece como facultad del Concejo Distrital a iniciativa del Alcalde Mayor señalar las localidades, su denominación, sus límites y atribuciones administrativas...”²⁵⁰.

No puede hablarse de un número mínimo ni máximo de Localidades, las 20 que a día de hoy existen pueden incrementarse si lo considera el Consejo Distrital por iniciativa del Alcalde Mayor; no obstante en su conformación debe aplicarse el marco constitucional y legal existente, y también cumplirse con el criterio que considera las necesidades de sus habitantes, las características de los mismos, la prestación de servicios públicos que se precisen, entre otros aspectos sociales, territoriales y comunitarios.

Esta creación de nuevas localidades, no puede efectuarse de forma arbitraria, si bien está prevista en la ley, sino como se ha mencionado, atendiendo a unos criterios de necesidad, conveniencia, demanda social, crecimiento demográfico y físico del Distrito, y para satisfacer los principios de eficiencia, economía y celeridad que debe cumplir la administración.

La conformación de nuevas localidades incentiva y acentúa el proceso de descentralización y desconcentración administrativas que se desarrolla en el Distrito Capital, es por ello que si se crearan nuevas localidades no sólo se acelera la consolidación de estas figuras administrativas en la ciudad, sino que se descongestiona el Distrito y se busca hacer frente a los restos que representa su crecimiento, expansión, aumento poblacional y demandas sociales que esto implica, así como la posibilidad de abrir más espacios o canales de participación ciudadana.

Como vemos, es el Concejo Distrital quien puede crear estas organizaciones administrativas, a petición o iniciativa del Alcalde Mayor. Por el contrario, las

²⁵⁰ Departamento Administrativo de Planeación Distrital, Oficio 1-42562 del 24 de septiembre de 1998.

Juntas Administradoras Locales, que son el cuerpo colegiado de la Localidad, y regulan aspectos propios de su territorio, no están facultadas por la Ley para la creación de Localidades ni de otras organizaciones administrativas, sino que deben atenerse a lo indicado por el Consejo Distrital en esta materia:

“Las Juntas Administradoras Locales no podrán crear organización administrativa alguna, pero el Alcalde municipal podrá colocar bajo la dirección de los corregidores, según el caso, a funcionarios municipales, quienes cumplirán las funciones que les asignen las autoridades municipales y las que se deriven de la actividad de las Juntas Administradoras Locales”²⁵¹.

El Estatuto Orgánico de Bogotá, dispone que además de la potestad que tiene el Concejo Distrital para la conformación de nuevas Localidades, a iniciativa del Alcalde Mayor, también puede fijar las competencias y funciones de las organizaciones administrativas locales, observando el principio de la eficiencia en la prestación de los servicios públicos que deben ser suministrados por el Distrito Capital. Igualmente, cumpliendo con los principios de complementariedad, concurrencia y subsidiariedad.

El Concejo al distribuir las competencias debe observar igualmente la duplicación de funciones entre las autoridades centrales y las locales, pues ello atentaría contra el principio de economía, y también que se realice un gasto innecesario del presupuesto o los recursos disponibles.

Los fines, retos y objetivos que establezca el Plan de Desarrollo del Distrito, deben ser observadas al momento de distribuir las funciones y competencias por parte del Concejo Distrital a las localidades y sus autoridades, ya que precisamente las primeras constituyen las directrices que debe seguir el Distrito en materia administrativa, territorial, desarrollo y prestación de servicios públicos.

De la misma forma no pueden conformarse organizaciones administrativas sin estar provistas de recursos económicos o presupuesto para que puedan ejecutar

²⁵¹ Artículo 133. Ley 136 de 1994.

sus actividades, ya que de otra forma su conformación sería meramente formal o de papel, y no podrían operar cumpliendo con los fines constitucionales y legales²⁵².

Las localidades, así como sus autoridades, deben cumplir con el principio de coordinación, esto es, debe haber un trabajo conjunto y armónico entre las primeras y las autoridades locales, propiciando el desarrollo local y la óptima prestación de los servicios públicos.

Dentro de las organizaciones administrativas locales se cuenta La Alcaldía Local, institución supeditada a la Secretaría Distrital de Gobierno, para delegar en ella funciones de tal suerte que el Distrito pueda cumplir con éstas a través de la Alcaldía Local:

“La Alcaldía Local es una dependencia de la Secretaría Distrital de Gobierno responsable de apoyar la ejecución de las competencias asignadas a los Alcaldes o Alcaldesas Locales.”²⁵³.

El Decreto 101 de 2010, anteriormente citado, tiene como objetivo fortalecer las Alcaldías Locales y las demás instituciones de carácter local, debiendo tener como pretensión la concepción y puesta en marcha de mecanismos para mejorar su desempeño, la ejecución de sus funciones en coordinación con el Distrito y su eficiencia en la prestación de los servicios públicos, lo cual redundará en beneficio de la ciudad.

El Decreto en comento dispone que las entidades distritales y locales tienen la potestad de establecer estrategias de desconcentración, si así lo determinan. Estas estrategias deben prever los objetivos de la desconcentración, fijar su estructura, el personal que laborará en las mismas, y los canales en que se podrá ejercitar la participación ciudadana, que se busca promover con la aplicación de la descentralización y la desconcentración.

²⁵² Artículo 63 Decreto Ley 1421 de 1993.

²⁵³ Artículo segundo, título II, Capítulo 1, Decreto 101 de 2010.

El Decreto en mención consagra que las entidades que no requieran de un esquema de desconcentración, deben plantear un plan de gestión local, en el cual establezcan los fines de su gestión, así como un plan de acción en la localidad e indicar los mecanismos que se implementarán para incentivar la participación ciudadana dentro de su ámbito territorial.

De la misma forma, establece la obligación de las entidades distritales y locales de fijar los fines, proyectos, metas y resultados de la acción de estas entidades en las Localidades. Igualmente, deben señalar la procedencia de los recursos, si directamente provienen del sector central o de aportes diferentes a éste, como lo dispone su artículo 14.

De acuerdo con lo expuesto, se puede afirmar que la desconcentración y la descentralización administrativas, son fines que persigue el modelo político administrativo aplicado en Bogotá, y que están consignados en el Estatuto Orgánico de la ciudad, como también promover la participación política de los ciudadanos dentro del ámbito local, en consonancia con lo que señala la Constitución Política de 1991, de donde dimanaban originalmente los procesos de descentralización y desconcentración administrativas mencionados.

El modelo político administrativo del Distrito Capital, en principio corresponde al de descentralización, toda vez que el mismo Decreto-ley 1421 de 1993, o llamado Estatuto Orgánico de Bogotá, consagra que es la descentralización el esquema de organización territorial que adopta la ciudad capital; de esta forma, el artículo 60 de dicho cuerpo normativo dispone que este esquema debe ser garante de que la población de las localidades se organice y participe en la prestación de los servicios públicos, en los procesos de mejoramiento de las decisiones, en la toma de decisiones públicas y en el manejo y control de los recursos que le son destinados.

Como puede verse, la descentralización fija como objetivos la eficiencia, que puede concretarse en el traslado de funciones del nivel central al local, y por otra parte la participación ciudadana, persiguiendo el desarrollo económico y social.

Los objetivos señalados, que corresponden al Distrito, se enmarcan dentro de otros objetivos generales, o hacen parte de un plan de descentralización más amplio, que igualmente emana de la Constitución Política de 1991, donde se establece que Colombia es una república descentralizada, principio rector de estos modelos que se buscan desarrollar en el territorio nacional y distrital, así como la participación ciudadana en los procesos políticos y sociales que los afecten y que se limiten a su ámbito territorial. Así lo ha expresado el Consejo de Estado en Sentencia AI- 047:

“El estado colombiano se ha estructurado como un estado social de derecho y organizado en forma de república unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, según los términos del artículo 1 de la Constitución Política”.

Así pues, el Estado colombiano se concibe como descentralizado, siendo éste el presupuesto de la descentralización que se está implementando en el Distrito, que es ya una entidad territorial donde ha operado la descentralización. Este proceso se extiende, entonces, desde un plano macro a un plano micro, de la nación al Distrito y de éste a las Localidades en que encuentra dividido.

El proceso de descentralización se busca consolidar a nivel del Distrito y de sus Localidades, para promover la participación ciudadana, combatir la corrupción y generar mayor eficiencia y presencia del Distrito en el territorio de estas últimas, cumpliendo los mandatos constitucionales y legales que debe observar:

“La descentralización territorial es un medio necesario para profundizar la democracia política mediante la distribución del poder y la educación ciudadana en los procesos básicos tanto de la democracia representativa como participativa”²⁵⁴.

Visto lo anterior, se observa que la descentralización administrativa es importante para que el Distrito sea más incluyente con los ciudadanos, les permita acercarse a él, hacer parte de sus procesos y espacios de participación y expresión. La descentralización, así como la desconcentración, son necesarias para dinamizar la ciudad y la sociedad, incentivando su desarrollo y modernización acorde con su crecimiento, expansión y las necesidades de sus habitantes.

Como se ha sostenido, estos procesos deben seguir unas pautas o principios, dentro de los cuales está que las autoridades locales deben actuar de forma coordinada con las autoridades distritales, y observar el Plan de Desarrollo Local en el curso de sus actuaciones. Este Plan de Desarrollo Local debe aplicarse de acuerdo con el Decreto Ley 1421 de 1993, y en el Decreto 425 de 1995, normas aplicables al respecto.

El mencionado Plan de Desarrollo Local obedece a una serie de principios como son la mencionada coordinación, la participación, suficiencia financiera, etc., observando las necesidades de la comunidad, y la cofinanciación de los diversos proyectos a ejecutar, los cuales están establecidos en el Decreto 1421 de 1993 y en el Decreto Distrital 425:

“(...) Estos principios, fundamentalmente son los de participación; cofinanciación; selección y priorización técnica; evaluación y selección conforme a prioridades de la comunidad según su NBI; concordancia con el Plan de Desarrollo Distrital; complementariedad y suficiencia financiera para cada vigencia fiscal”²⁵⁵.

Este Plan de Desarrollo Local debe prever y ejecutar las metas del Plan Distrital de Desarrollo para la Localidad respectiva, de la misma forma relacionar las

²⁵⁴ Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría Distrital de Gobierno. Política de Descentralización Territorial para Bogotá, Bogotá, 2008, p. 2.

²⁵⁵ Leguizamón Cepeda, Luis, Op. Cit., p. 66-67.

inversiones que se van a hacer en dicha localidad, observando las necesidades existentes, las obras que deben ejecutarse y las inversiones más urgentes en materia de salud, educación, movilidad, etc.

El procedimiento para la elaboración del Plan de Desarrollo Local comienza con una convocatoria pública que hace el Alcalde Mayor, con la concurrencia de organizaciones comunitarias de la localidad, así como las organizaciones no gubernamentales que se encuentren en ella, las cuales pueden presentar proyectos para desarrollar en la localidad, que deben ser inscritos y expuestos en la Alcaldía Local de la localidad correspondiente.

Únicamente las que sean escogidas pasarán a la fase de selección por parte del Comité Técnico del Distrito conformado para estos fines, o en su caso del Departamento de Planeación Distrital, el cual realizará el control fiscal sobre la realización de estos proyectos de inversión, seleccionados observando criterios trascendentes como el desarrollo social, la protección del ambiente, las necesidades de la población, etc.

Se puede manifestar, entonces, que la descentralización territorial, a nivel distrital, conlleva la ejecución de un Plan de Desarrollo en dicho ámbito, pero también en el marco territorial de las localidades, sin salirse de las directrices fijadas en el Plan de Desarrollo.

El Decreto 1421 prevé el control y vigilancia de las funciones y actuaciones de las autoridades locales, pero también de la prestación de los servicios públicos en las mismas y de la participación ciudadana; dicha vigilancia y control la ejercen tanto las autoridades distritales como los mismos ciudadanos, a quienes afectan las decisiones tomadas por las autoridades locales

Se aprecia de esta forma que el papel de la descentralización, y también de la desconcentración administrativa, no está encarnado en la descongestión del nivel central, sino también en la promoción y consolidación la participación ciudadana,

la implementación de un sistema de control de las funciones y actuaciones realizadas por las autoridades y abogar por el desarrollo social y económico del Distrito y de las localidades en que se divide.

El Decreto 1421 de 1993 consagra como uno de los objetivos de la descentralización: “La participación efectiva de la ciudadanía en la dirección, manejo y prestación de los servicios públicos, la construcción de obras de interés común y el ejercicio de las funciones que corresponden a las autoridades (...)”²⁵⁶.

La participación se extiende no sólo al hecho de poder ser parte activa en los debates para la toma de decisiones públicas, sino al control y vigilancia que se ejerce sobre la gestión de las autoridades administrativas y el manejo de los recursos por parte de éstas.

La transferencia de funciones del nivel distrital al local no se efectúa únicamente con el objetivo de hacer más eficiente al Distrito, sino que lleva aparejada la intención de promover la participación ciudadana y el desarrollo y progreso económico de las Localidades, lo que se traduce en mejores condiciones sociales para los ciudadanos; por ello el Decreto aludido estatuye como uno de sus fines:

“Que a las Localidades se pueda asignar el ejercicio de algunas funciones, la construcción de las obras y la prestación de los servicios cuando con ello se contribuya a la mejor prestación de dichos servicios, se promueva su mejoramiento y el progreso económico y social”²⁵⁷.

El Estatuto Orgánico de Bogotá, también consagra las funciones de los alcaldes Locales y su forma de elección. Así las cosas, dispone que serán nombrados por el Alcalde Mayor de terna enviada por la respectiva Junta administradora Local. Los Alcaldes Locales pueden ser removidos por el Alcalde Mayor, quien cuenta

²⁵⁶ Ibídem, p. 103.

²⁵⁷ Ibídem.

con esta potestad, y en cuyo caso nombrará otro Alcalde Local de acuerdo con la nueva terna que se conforme.²⁵⁸

Las funciones de los Alcaldes Locales, como dijimos, están previstas en el citado Decreto Ley; dentro de ellas se cuentan el deber de cumplir y hacer cumplir la Constitución, la Ley y las normas distritales, así como las directrices emanadas de las autoridades locales, como también reglamentar los Acuerdos locales, garantizar el orden y la tranquilidad en la Localidad, supervisar la prestación de los servicios públicos, la construcción de obras y la conservación del patrimonio cultural de las localidades y la preservación del espacio público en éstas, entre otras.

Los alcaldes locales, son funcionarios de la administración distrital, porque representan sus intereses, las localidades no tienen autonomía política y están supeditadas a la vigilancia y control de la administración central. Esta figura se encuentra dentro de un proceso de descentralización y desconcentración administrativas, que tiene como uno de sus objetivos descongestionar el nivel central del Distrito.

Sin embargo, los alcaldes locales no tienen un poder de gestión independiente, al estar sujetos al poder de decisión del Alcalde Mayor, quien los nombra de terna enviada por la Junta Administradora Local correspondiente.

Estos funcionarios locales tienen un régimen de inhabilidades, el mismo establecido predica para los ediles. Al ser funcionarios de la administración distrital, también deben sujetarse a las disposiciones consagradas para los mismos, de acuerdo con el Estatuto Orgánico de Bogotá²⁵⁹.

Los Alcaldes Locales cumplen funciones relacionadas con la descongestión administrativa del Distrito, son funcionarios del distrito, pero su campo de gestión

²⁵⁸ Artículo 84 Decreto 1421 de 1993.

²⁵⁹ *Ibíd.*

se reduce al ámbito territorial de la localidad, es decir, no tienen acción fuera de éste.

Por su parte, las Juntas Administradoras Locales son entidades públicas, sus miembros son elegidos por voto popular por períodos de tres años, como lo establece el Acuerdo Distrital 06 de 1992. Dentro de sus funciones y competencias se encuentra la de incentivar la participación ciudadana en el ámbito de su territorio, y trabajar en pro del desarrollo socio económico de la localidad, como se consagra en el artículo 1 del Acuerdo Distrital mencionado.

El acuerdo en comento dispone que las funciones y competencias que se otorguen a las Juntas Administradoras Locales, se podrán hacer aplicando la delegación, y observando los principios de complementariedad, concurrencia y subsidiariedad. Estas competencias pueden ser distribuidas por el Distrito o nivel central o alguna de sus dependencias. Las funciones y actuaciones de las JAL deben responder a los intereses del Distrito, pero también observar los requerimientos, problemas y contexto de la localidad correspondiente.

La JAL tiene un poder o autoridad sobre la Localidad, en una escala jerárquica en cuya cúspide se encuentra el Alcalde Mayor, continúa con la JAL y termina con el Alcalde Local.

La función de las JAL, que constituyen autoridades locales, como hemos mencionado, está sujeta al marco constitucional y legal a los principios de economía, imparcialidad, igualdad, celeridad, entre otros, de forma que no se cumple con un mero objetivo de descongestión administrativa, sino con un cúmulo de fines y propósitos que tiene como meta la satisfacción de los intereses de los conciudadanos, la transparencia en la gestión y el desarrollo de la localidad:

“La función Administrativa a cargo de las autoridades locales, estará al servicio de los intereses generales del D.C., y de los intereses particulares de la respectiva localidad y se desarrollará con fundamento en los principios de legalidad, igualdad,

moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad, equidad y austeridad”²⁶⁰.

Las JAL son un centro de poder local, bajo control, vigilancia y dirección de la administración central, quien ha elegido a sus miembros, por tanto, la JAL tiene el deber de seguir sus indicaciones y los intereses del Distrito, pero también consultar las necesidades y demandas que se observen en el ámbito territorial local. Las JAL al ser representantes del Distrito, y por ende del Estado, deben cumplir con los postulados constitucionales y legales.

Las JAL encarnan instituciones públicas al servicio de los ciudadanos, sometidas al control y vigilancia, no sólo de las autoridades distritales del nivel central, sino también de aquéllos, sobre quienes recaen sus decisiones en el dominio local.

El Consejo de Estado al expresarse sobre las funciones de las JAL y su naturaleza jurídica, ha manifestado que éstas hacen parte de las autoridades públicas distritales y están supeditadas a su régimen. Dentro de las funciones de las JAL, están, además de las referidas anteriormente, la de elaborar planes de inversión que serán tenidos en cuenta por las autoridades centrales para destinar recursos con el fin de contribuir al desarrollo del territorio de las localidades, entre otras más:

“En relación con los miembros de las Juntas Administradoras Locales, el artículo 260 de la Constitución Política señala expresamente su carácter de autoridades públicas, al establecer que los ciudadanos eligen en forma directa... miembros de las Juntas Administradoras Locales... y demás autoridades o funcionarios que la Constitución señale”.²⁶¹

Así como las JAL están sometidas a un marco constitucional y legal y a la vigilancia y control de las autoridades distritales y de los ciudadanos, también son depositarias de una función de vigilancia y control de la prestación de los servicios

²⁶⁰ Ibídem.

²⁶¹ Sentencia del Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, del 19 de febrero de 202. Magistrado ponente: Ricardo Hoyos Duque.

públicos en su territorio, y de la distribución de las partidas globales que sean destinadas a las localidades, así como las otras funciones, competencias y responsabilidades que les encarguen el Consejo u otras autoridades distritales.

“Las JAL pueden ser reestructuradas por el Concejo Distrital, por potestad legal, así como de delegar dicha función en los Alcaldes, porque la norma aplicable lo permite. Esta reestructuración sólo puede efectuarse siguiendo objetivos que vayan en consonancia con la naturaleza de dichas Juntas Administradoras Locales...”²⁶².

Las JAL se conformaron, por una parte, para descongestionar el Distrito administrativamente, pero también para establecer las circunscripciones electorales en que el Distrito debía dividirse para que pudiera materializarse la participación ciudadana y política en dicho ámbito territorial, así como la elección de los miembros de estas Juntas. Se debe reiterar así que las JAL cumplen un papel preponderante en la promoción de la participación ciudadana y en la elección por voto popular de sus miembros, y en la conformación de espacios de participación local y comunitaria, cumpliendo así con los mandatos constitucionales en la materia:

“Normas que adoptan las medidas requeridas para la puesta en marcha de instituciones que, como las Juntas Administradoras Locales, constituyen nítida expresión del proceso de participación democrática en el ámbito local permitiendo la vinculación de la ciudadanía a las células más próximas del que hacer comunitario”.²⁶³

Existen otra serie de disposiciones a nivel distrital y local, encauzadas a fomentar la participación ciudadana en procesos que los afecten y que repercuten en el desarrollo socio económico y participativo de localidad correspondiente.

²⁶² Véase Sentencia del Consejo de Estado del 08 de octubre de 1998. Magistrado ponente: Manuel S. Urueta.

²⁶³ Corte Constitucional, sentencia C- 541 de 1993.

El Acuerdo Distrital 13 de 2000 hace parte de estas normas, el cual consagra la participación de los ciudadanos en la elaboración y puesta en marcha de los Planes de Desarrollo Económico y Social para las Localidades del Distrito. Estos Planes de Desarrollo Económico y Social se realizan de manera concertada, para identificar y establecer las prioridades de inversión en el ámbito local, con el objetivo de ejecutar acciones para su desarrollo socio económico teniendo en cuenta los campos donde deben invertirse principalmente los recursos.

El Acuerdo 13, antes mencionado, lo define como un instrumento de planeación, fruto de un proceso de concertación entre diferentes actores de la planeación local, donde se proyectan y conciben objetivos que son aplicables en el corto y mediano plazo.

El Alcalde Local y las Juntas Administradoras Locales también participan en la construcción de dichos proyectos. Igualmente, el Consejo de Planeación que existe en cada localidad, el cual, si bien no participa directamente, es una instancia consultiva, como lo consagra el artículo 5 Acuerdo Distrital 13 de 2000.

Este Acuerdo establece espacios de debate, concertación y participación como son los encuentros ciudadanos, cuya inscripción se hará ante el Alcalde Local en las fechas establecidas, quien debe instalar estos encuentros en las Localidades después de vencerse el plazo de inscripción.

En ellos se discute el Plan de Desarrollo Económico y Local, acordándose su contenido final, con el aporte de los ciudadanos asistentes, como lo dispone el 16 Acuerdo Distrital 13 de 2000.

Como se ha expuesto, el marco normativo de la descentralización y la desconcentración administrativas implementadas en Bogotá, parte de la base constitucional, que da pie para la aplicación de estas figuras, primero en la Nación, luego en el Distrito.

Dado el crecimiento y expansión de Bogotá, y la necesidad de prestar los servicios públicos a su cargo de manera eficiente y a todas las zonas que lo integran, se hizo necesario descentralizar y desconcentrar funciones administrativas del nivel central, para transferirlas al local, donde se crean las localidades por disposición de la Constitución Política, pero también con base en la Ley 80 de 1993, que recoge los principios de la administración pública, así como el Decreto Ley 1421 de 1993 o Estatuto Orgánico de Bogotá que regula la organización territorial de la ciudad.

Las normas señaladas, junto con los Acuerdos 6 de 1992, 9 de 1997, que reglamenta el uso del espacio público en las Localidades, 13 de 2000, entre otros, constituyen el sustrato jurídico de los procesos de descentralización y desconcentración aplicados en Bogotá, donde se establecen sus principios, procedimientos, funciones de las autoridades locales, control y vigilancia por parte de los ciudadanos y supervisión y orientación por parte del nivel central del Distrito, así como la regulación de sus propósitos y finalidades.

La Corte Constitucional, ha considerado que las Localidades y sus autoridades poseen cierta autonomía, debido a que desempeñan funciones y competencias que les son asignadas por el nivel central. Así, ha manifestado que esto se da por:

“(…) el otorgamiento de competencias o funciones administrativas a las entidades territoriales o locales, las cuales se ejecutan en su propio nombre y bajo su propia responsabilidad. Se trata entonces de una situación en la que se les confiere cierta autonomía a las colectividades para el manejo de sus propios asuntos”²⁶⁴.

El marco normativo referido contempla, regula y orienta los procesos que en materia de organización territorial que se dan en Bogotá, pero es la realidad misma de los mismos, los fenómenos sociales, económicos y políticos que devienen en su aplicación, quien da cuenta de los resultados de esta implementación, así como el nivel de participación que los ciudadanos tengan, por

²⁶⁴ Corte Constitucional, sentencia C-497 de 1994.

iniciativa propia, en los espacios que estas figuras crean o abren para ellos. De ello han surgido diversas interpretaciones sobre el modelo de descentralización que se presenta en el Distrito, existiendo posturas que lo reconocen y otras que abogan por un modelo de desconcentración, como ha sugerido y se irá explicando en los siguientes apartes.

6. La desconcentración y la descentralización como modelos político administrativos aplicados en el Distrito Capital de Bogotá

6.1 La desconcentración como modelo político administrativo aplicado en el Distrito Capital de Bogotá

La división territorial en Bogotá puede estudiarse desde diferentes ópticas, entre ellas la que considera que el modelo político administrativo aplicado a su división territorial obedece a un proceso de desconcentración. Otra apunta a que se trata de un modelo descentralizado, mientras que existen otras posiciones que señalan la existencia de un modelo híbrido de descentralización, o una descentralización incompleta. En este aparte hablaremos del modelo que concibe dicha división territorial como un proceso de desconcentración, señalando los autores que defienden este postulado, así como las implicaciones, positivas o negativas, que pueda tener.

Doctrinantes como José Vicente Zamudio Castañeda defienden la postura señalada. Este autor afirma que en el Distrito se ha presentado un proceso de desconcentración, por la cercanía de las JAL a los ciudadanos, pero no un proceso de descentralización política que transfiera un poder real a las localidades con capacidad de disponer de recursos económicos o presupuesto para invertir en los requerimientos de la localidad y su población.

Según las consideraciones de este autor, la descentralización política no es el modelo que se ha dado la división político administrativa del Distrito, puesto esto

conllevaría otorgar un poder político a las localidades, lo cual no se aprecia en la realidad, máxime cuando no cuentan con una autonomía total, y están supeditadas a las decisiones, control y vigilancia de la administración central

El autor en mención considera que el Estatuto Orgánico de Bogotá o Decreto 1421 de 1993 no otorga autonomía presupuestal a las localidades, de la cual deberían gozar éstas como “organismos descentralizados”²⁶⁵; aduce que con la Ley 2 de 1992, los Alcaldes Locales eran los representantes legales y se encargaban de ejecutar el gasto, pero con el Decreto mencionado se produce una centralización en el Alcalde mayor quien ostenta las dos funciones. También señala que la congelación del presupuesto destinado a las localidades en 10%, constituye una cortapisa para la descentralización, y la posibilidad de incrementarlo en un 20% es difícil teniendo en cuenta el limitado presupuesto del Distrito.

Debe indicarse que el Estatuto Orgánico de Bogotá, desde la óptica de este autor, restringe la implantación y aplicación de la descentralización, pues por una parte se transfieren algunas funciones a las autoridades locales, pero no se les otorga autonomía presupuestaria ni recursos para que puedan ejecutarlas. Igualmente, piensa que la participación ciudadana y las decisiones de las JAL en materia de presupuesto y planeación estarían sujetas a una instancia de poder centralizador como el Consejo Distrital de Política Económica y Fiscal, lo cual constituye, según su punto de vista, un enorme retroceso para la descentralización de la ciudad.

Jaime Vidal Perdomo se adscribe a esta postura de considerar que en Bogotá se ha aplicado un modelo de desconcentración administrativa, apreciable en su organización territorial, porque comparte la posición de que la descentralización representa autonomía política, que no se aprecia en la división del Distrito en localidades porque éstas carecen precisamente de autonomía política. 266

²⁶⁵ Ibídem, p. 55.

²⁶⁶ Vidal Perdomo, Jaime. La organización interna de Bogotá y la Descentralización. En: *Foro económico, regional y urbano*. Contraloría de Bogotá. No. 9. Enero – marzo de 1998, p. 27 – 35.

El mismo autor expresa, una vez define el alcance de la desconcentración y la descentralización, su marco constitucional y el Decreto 1421 de 1993- que las localidades no representan “un fenómeno de descentralización propiamente dicha sino de desconcentración.”²⁶⁷

Para sustentar esta afirmación, define el alcance de la descentralización, así: “(...) otorgar autonomía para administrar los ‘asuntos propios’ de un territorio a las autoridades especiales del mismo”²⁶⁸.

Definición ésta que se remite a la condición de “personalidad jurídica que se otorga al efecto y que dan como total el carácter de ‘entidad territorial’.”²⁶⁹. Adicionalmente, afirma Vidal, el artículo 286 de la Constitución no otorga a las localidades la calidad de entidad territorial.

En tal sentido, argumenta este autor, las localidades no son personas jurídicas, carecen de recursos y de funciones propias y son parte del ente territorial del Distrito, por lo que sus competencias le son conferidas por el Concejo o delegadas por el Alcalde Mayor. Este criterio lo refuerza el autor cuando examina las disposiciones relativas a los Fondos de Desarrollo Local, en donde el representante legal de mismo no es la autoridad local sino el Alcalde Mayor.²⁷⁰

Las Localidades -así concebidas-, no son entidades territoriales, porque no están consagradas como tal por la Constitución Política de 1991, y por ende no tienen poder político ni autonomía absoluta, dependiendo de la supervisión del poder central del Distrito. Se aprecia en las mismas, no una descentralización, sino desconcentración de funciones administrativas.

Penagos Vargas, se adhiere a la consideración de que en Bogotá se presenta una desconcentración y delegación administrativas, pero no propiamente una

²⁶⁷ Vidal Perdomo, Jaime, Op. Cit, p. 35

²⁶⁸ Ibíd., p. 32

²⁶⁹ Ibíd.

²⁷⁰ Ibíd., p. 33 – 34.

descentralización, la cual según este autor no se consolida solamente con el traslado de funciones de los entes centrales a los locales²⁷¹.

Otros autores como Rafael Molano Rojas y Ulises Ramos²⁷² consideran que las localidades si bien no son entidades territoriales sino sectores de la administración, posibilitan que cualquier proceso de descentralización política y administrativa se pueda realizar como un proceso de desconcentración funcional hacia las localidades, pues “se descentraliza la responsabilidad, pero se sigue concentrando el poder decisonal.”²⁷³ Incluso, la descentralización puede desarrollarse bajo un modelo de delegación.

De esta forma, para estos autores en Bogotá se da un modelo de desconcentración más que de descentralización, pues precisamente se desconcentran funciones administrativas, con la finalidad de lograr la eficiencia del Distrito en la prestación de los servicios públicos.

Según los autores señalados la desconcentración se presenta porque no existe una descentralización territorial, porque hay nuevos entes territoriales en las Localidades. Además, se da la desconcentración porque bajo esta figura el Distrito continúa estatuido como una entidad central, desde donde se trasladan funciones administrativas a las Localidades.

En la misma medida, se presenta la figura de la desconcentración ya que la ciudad capital ejerce la supervisión, vigilancia y control de las funciones y actuaciones de las autoridades locales, con el Alcalde Mayor como ordenador del gasto de las mismas.

Para Enrique Peñaloza, alcalde actual de la ciudad, el modelo de descentralización aplicado en Bogotá no es adecuado, sino que debe trabajarse

²⁷¹ Penagos Vargas, Gustavo. Manual de la administración municipal. Op.Cit. p. 266.

²⁷² MOLANO ROJAS, Rafael; RAMOS, Rinaudo Ulises. *La descentralización en Bogotá. Dilemas y desafíos*. En: *Foro económico, regional y urbano*. Contraloría de Bogotá. No. 9. Enero – marzo de 1998, p. 47 - 53

²⁷³ MOLANO ROJAS, Rafael; RAMOS, Rinaudo Ulises, Op. Cit., p. 50.

por afianzar la desconcentración y así poder aplicar la descentralización debidamente. Así las cosas, Peñaloza expresa que: “muchos de los beneficios de la descentralización se logran también con la simple desconcentración de funciones.”²⁷⁴

Peñaloza propugna por un modelo en el cual las entidades distritales –y no los alcaldes locales- tengan la potestad de efectuar la contratación por medio de unidades especializadas, situación que no mella el proceso de descentralización, pues en su consideración la contratación directa por parte de las autoridades locales no redundaría en fortalecer la descentralización.

Así, el burgomaestre propone un modelo como el de París, donde las localidades – denominadas “arrondissements”- no poseen un presupuesto propio ni tampoco ejercen competencias en contratación. La descentralización está representada en la elección popular de concejales en la localidad, es decir, hay un ingrediente de participación democrática y cierta autonomía política.

Igualmente, Peñaloza expresa que es necesario establecer límites a la autonomía de las localidades, ya que aplicar en sentido estricto la descentralización trae aparejado la conformación de municipios dentro del Distrito lo cual, que puede incidir en el presupuesto distrital y la asignación de sus partidas.

De tal forma que bajo esta perspectiva la autonomía total de las localidades no es conveniente, sino que deben mantenerse bajo la égida de la administración central y sin autonomía financiera.

El doctrinante Velásquez Gavilanes, antes mencionado, considera que deben fortalecerse los gobiernos locales, ya que la realidad que se presenta en el Distrito a nivel administrativo y territorial es compleja.

²⁷⁴ *Ibíd.*, p. 86

De esta forma, indica que se requiere asignar de mejor forma las funciones y competencias y responsabilidades del nivel central al local, propiciando que estas últimas adquieran mayor importancia y campo de acción:

“(…) la debilidad de los gobiernos locales se explica por otras variables que pesan más dentro de los sistemas locales, como la carencia de una verdadera distribución de competencias y funciones entre las autoridades centrales y las locales, y la no supresión de las entidades centrales que duplican el accionar de las localidades.”²⁷⁵.

La creación de autoridades locales con funciones administrativas es un aliciente de la desconcentración, que coadyuvan a descongestionar el nivel central del Distrito y a prestar eficiente y eficazmente los servicios públicos, además de atender asuntos propios de su territorio. Para el autor aludido se deben trasladar más funciones y competencias a estas autoridades, sin que conlleve una descentralización territorial, porque éste modelo no es el más adecuado para el Distrito. Tampoco puede hablarse de que las localidades pueden llegar a ser municipios: “Los gobiernos locales urbanos de la ciudad no llegarán a ser municipios porque sus límites territoriales son prácticamente inexistentes”²⁷⁶.

Según el autor en comento porque la descentralización territorial se ha querido aplicar sin observarse la complejidad de Bogotá en cuanto a su extensión, población y problemáticas; por esta razón no defiende un modelo municipal para el Distrito:

“(…) el modelo municipal se aleja de la realidad de nuestras localidades; seguir persiguiendo una descentralización territorial, sin reconocer la complejidad de la ciudad, mantendrá confundidos a los responsables de crear un modelo de gobierno urbano propio para Bogotá, debilitando su producto”²⁷⁷

²⁷⁵ Velásquez Gavilanes, Raúl. Hacia la formación democrática de una política pública encaminada al fortalecimiento de los gobiernos locales urbanos, Op. Cit., p. 68.

²⁷⁶ Ibídem, p. 69.

²⁷⁷ Ibídem.

El mismo autor señala que la elección popular de los alcaldes locales no es adecuada, al igual el hecho de que tengan un período fijo de gobierno, lo cual desembocaría en mayor autonomía para las localidades.

Estas incongruencias, bajo la mirada este autor, surgen del marco legal de la organización territorial de Bogotá, como es el Decreto 1421 de 1993, el cual establece en su título V que en Bogotá existe un modelo de descentralización territorial, mientras que la Constitución Política no consagra que las Localidades sean entidades territoriales, apreciándose entonces una contradicción y una falta de consagración constitucional para que lo sean. No se consagra la calidad de entidades territoriales para las localidades ni en los artículos 322 a 327, que regulan el régimen especial de Bogotá, ni tampoco en el 286, donde indica cuáles son las entidades territoriales

Para el autor en mención no puede decirse que en el Distrito Capital de Bogotá se presente un modelo de descentralización territorial, lo cual conlleva inconsistencias y vacíos jurídicos y facticos, sino que existen gobiernos locales, sin que la existencia de las localidades implique hay un gobierno municipal porque las primeras no son municipios.

Se debe, como se afirmó, hacer una mejor transferencia de las funciones, competencias y responsabilidades, del nivel central al local.

Otro autor que puede enmarcarse dentro de quienes abogan por la desconcentración, es Mejía Aguirre²⁷⁸, el cual aboga por la naturaleza centralista de la descentralización del Distrito.

Para tal efecto, este autor invoca el Inciso 3 del Artículo 322, donde se consagra, como vimos, que Bogotá es el Distrito Capital de Bogotá y su régimen está determinado por la Constitución y la Ley, pudiéndose dividir en localidades por

²⁷⁸ Mejía Aguirre, Germán. Bogotá y sus municipios vecinos: reordenamiento territorial. En: *Revista Foro económico, regional y urbano*. No. 4. Contraloría de Bogotá. Septiembre 1996, p. 111- 115.

parte del Concejo Distrital y por iniciativa del Alcalde Mayor, debiéndose trasladar funciones administrativas del nivel central a las primeras.

En la concepción de este autor, se observa una tendencia centralista de la administración distrital, pues posibilita trasladar a las localidades la desconcentración de funciones, competencias y responsabilidades estableciendo límites representados en el control y vigilancia por parte de las autoridades centrales.

Por otra parte, para el autor indicado hay ausencia colaboración de la Administración central en cuanto a recursos económicos y administrativos, de la misma forma esta política centralista se ve representada en cómo se trasladan los recursos del nivel central al local en el hecho de que el Alcalde Mayor es el representante legal de los Fondos de Desarrollo Local, así como, a lo cual se une el hecho de que los funcionarios locales son agentes del Distrito, esto es, dependen de él, de cuyo presupuesto se sufraga su pago.

La postura según la cual en el Distrito se presenta un modelo desconcentración administrativa, manejada por los autores señalados, ofrece aspectos positivos para la ciudad y sus localidades y la población de éstas.

Dentro de dichos aspectos positivos que brinda un modelo de desconcentración para el Distrito, se encuentran la descongestión de la administración central, la eficiencia en la prestación de los servicios públicos y la participación ciudadana en el control y vigilancia de las funciones y actuaciones desempeñadas por las autoridades locales.

El modelo de desconcentración cumple con el mandato constitucional, porque dicha Carta Magna no otorga a las localidades la naturaleza de entidades territoriales, con la autonomía política y económica que entraña, hasta tal punto que se encuentran supeditadas al control y vigilancia de las autoridades centrales como lo establece el Decreto 1421 de 1993.

La desconcentración obedecería el mandato legal y los principios que estatuye que deben regir la aplicación de estos modelos, como la descongestión, la transparencia, la eficiencia, la participación ciudadana, la celeridad, la economía, entre otros, porque con su aplicación existe más control sobre las actuaciones y decisiones de las autoridades local, la inversión de los recursos disponibles y la satisfacción de las necesidades comunes de los habitantes de la localidad correspondiente.

La conformación de las JAL y las Alcaldías Locales, como entidades donde se desconcentran funciones del nivel central, es un reflejo de la desconcentración aplicada porque se les da un lugar de funcionamiento y se les trasladan varias competencias, acercando el Distrito a los ciudadanos, posibilitando cumplir con los fines públicos a su cargo, dentro de los principios constitucionales y legales acotados.

De esta forma, la desconcentración no sólo se explica por un proceso de eficiencia administrativa, sino que lleva aparejado un fin en sí, como es la satisfacción de los intereses ciudadanos, al prestarles de manera oportuna los servicios públicos y permitirles interactuar con las entidades locales y ejercer cierto control y vigilancia sobre sus decisiones.

Unido a lo anterior, se encuentra la promoción de la participación democrática representada en que los ciudadanos de las localidades pueden elegir por voto popular, a los ediles que integran las JAL. De esta forma, la desconcentración administrativa favorece la participación ciudadana.

La desconcentración persigue fines sociales igualmente, al promover la participación comunitaria en las localidades, ya que las JAL y las Alcaldías Locales, entidades en las cuales recae la desconcentración administrativa del Distrito, tienen como una de sus funciones incentivarla, brindar espacios para ella y canales de expresión.

Igualmente, la desconcentración tiene como ventaja la cohesión del Distrito, el mantener su integridad territorial y que no se disgregue en municipios independientes- lo que podría suceder con la descentralización territorial si se aplica en toda su significación-, a la vez que ayuda para cumplir con las metas de eficacia y eficiencia perseguidas al desconcentrarse las funciones administrativas.

La aplicación de la desconcentración en el Distrito Capital de Bogotá, si bien ofrece puntos positivos para la ciudad, las localidades y sus habitantes, también conlleva aspectos que podrían considerarse negativos, como son la autonomía financiera limitada, ya que las localidades como se ha sostenido no tienen autonomía política, ni económica, pues están sometidas al control de la administración central y en cuanto al campo financiero el ordenador del gasto de las localidades es el Alcalde Mayor del Distrito.

El Decreto 1421 de 1993, establece que el Alcalde Mayor puede delegar la ordenación del gasto en las entidades del nivel central y del local (Alcaldías Locales y JAL), ello no indica que éstas tengan autonomía financiera. El Decreto 101 de 2010, como hemos visto anteriormente, delega la ordenación del gasto de los Fondos de Desarrollo Local en los Alcaldes Locales, pues hasta el momento sólo los primeros eran los encargados en la Localidad de ordenarlo, siempre bajo la supervisión y control del Alcalde Mayor, sin que exista una autonomía en esta materia.

La falta de autonomía financiera que tienen las localidades, deriva también de su falta de autonomía política al no ser entidades territoriales por consagración de la Constitución.

Esto implica que las Localidades no manejan recursos propios, no pueden crear impuestos locales para buscar su propia financiación, y no les es posible contratar de manera directa, sino bajo el mandato del Alcalde Mayor. Sin embargo, el Decreto 101 de 2010 permite la delegación que, en las autoridades locales de la

ordenación del gasto de las localidades, lo cual implica que se ha otorgado cierta autonomía en el manejo de los recursos disponibles.

Lo anterior no significa que se haya suprimido la desconcentración de funciones en el ámbito presupuestal, ni tampoco político, y que se haya otorgado autonomía absoluta a las autoridades locales para ordenar el gasto de las mismas, pero representa un avance en la posibilidad de que las localidades adquieran autonomía económica.

Por otra parte, y como se ha expresado, la desconcentración no implica autonomía política para las localidades, porque no se trasladan funciones de toma de decisiones políticas, sólo se transfieren funciones administrativas, las cuales de todas formas siguen estando bajo control y vigilancia de las autoridades centrales, quienes pueden volverlas a asumir en cualquier momento.

La implementación y aplicación de la desconcentración posibilita en cierta medida la participación democrática, comunitaria y social de los habitantes de las 20 Localidades de Bogotá, pues pueden ejercer control y vigilancia de las decisiones y actuaciones de las autoridades locales y elegir por voto popular a los ediles los cuales son los miembros integrantes de las JAL o Juntas Administradoras Locales.

Debe precisarse que, si se aplicara la descentralización con la mayoría de sus elementos o características, implicaría mayor autonomía política, y no sólo los miembros de las JAL podrían ser elegidos por voto popular, sino también los alcaldes locales, esto es, habría mayor participación ciudadana al elegirse democráticamente todas las autoridades administrativas locales, tanto colegiadas como individuales.

6.2 La descentralización aplicada a la División territorial en Bogotá

El modelo de descentralización territorial aplicado en el Distrito, es defendido por muchos doctrinantes, que lo estiman adecuado para el funcionamiento de la ciudad, además de señalar, entre otras cosas, puntos positivos del mismo como la

participación ciudadana y el otorgamiento de funciones administrativas y autonomía a las Localidades, es decir, la llamada autonomía política que tiene repercusión también en la autonomía financiera.

Autores como Castro²⁷⁹ señalan que la descentralización es un proceso autónomo y político que conlleva la posibilidad de gobernarse y tomar sus propias decisiones para la correcta administración de la ciudad. En ese sentido, este autor establece que efectivamente existe un proceso de descentralización propiamente dicho que permite la participación ciudadana y comunitaria.

El autor en mención indica que es favorable la creación de nuevas localidades para afianzar la descentralización y con ello acrecentar la participación ciudadana y social. Igualmente, esto implicaría autonomía administrativa, pues las funciones se trasladan del poder central al local quien detenta un poder local en la toma de decisiones que afectan el territorio de las localidades y a sus habitantes.

Por otro lado, Castro²⁸⁰, al hacer referencia a la necesidad de descentralizar²⁸¹, destaca la importancia de la localidad, a lo cual refiere lo siguiente:

“(…) así concebidas y estructuradas las localidades son entonces entidades públicas que se crean para el cumplimiento de las de funciones administrativas y a las que se les delimita y precisa un área o marco territorial que les sirve de base y que constituye el ámbito espacial dentro del cual ejercen sus atribuciones las autoridades que las gobiernan: juntas administradoras y alcaldías locales.”²⁸²

Igualmente, el mismo autor considera que la descentralización es un proceso que va más allá de su mera consagración en la Constitución Política. Asimismo, tiene connotaciones políticas al posibilitar el surgimiento de gobiernos locales en manos

²⁷⁹ Castro, Jaime. Descentralización: pieza maestra de una nueva forma de gobierno y de administración de la ciudad. En: MOCKUS, Antanas, et al. *Descentralización y modernización en Santafé de Bogotá*. Fundación Corona. Fedesarrollo. Bogotá, 1997.

²⁸⁰ Castro, Jaime. Prólogo. En: Leguizamón Cepeda, Luis. Manual de la administración local en el Distrito Capital, Op. Cit.

²⁸¹ *Ibíd.*, p.13.

²⁸² *Ibíd.* p. 63.

de las autoridades que rigen las localidades. De la misma forma, se encuentra el componente de la eficiencia administrativa en la prestación de servicios públicos, el acercamiento de la administración a los ciudadanos y el trabajo en pro de sus necesidades.

Para este autor la descentralización debe seguir desarrollándose y aplicándose, haciendo las debidas modificaciones que se requiera en los aspectos político-administrativos para que redunde en un mejor funcionamiento del Distrito y las localidades²⁸³.

Otros autores, como Silva Bautista²⁸⁴ afirman que la descentralización implica la acción de dos agentes, como son la Administración Central del Distrito, quien define las políticas que administra el Distrito, las aplica y ejerce control sobre las decisiones administrativas que afecten la ciudad; mientras que a nivel local las autoridades existentes aplican las políticas del nivel central con el fin de desarrollar sus políticas, lograr eficiencia administrativa y cumplir así con los fines públicos que atañen al Distrito Capital.

El doctrinante Jorge Enrique Ibáñez Nájar, señala que en las Localidades se produce la descentralización territorial, ya que las mismas son entes territoriales, pues, aunque no estén consagradas como tal en el artículo 286 de la Constitución Política, esta consagración no niega la posibilidad de que existan otras entidades que tengan esta naturaleza:

²⁸³ Véase Castro, Jaime, Descentralización: en vez de desmontarla hay que salvarla, en *Cuadernos de Doctorado*, Ed. Universidad Nacional de Colombia, 2007, p. 22.

²⁸⁴ Silva Bautista, Jaime. La descentralización en Bogotá: una visión prospectiva. Documento sin publicar preparado para la Fundación Corona con apoyo financiero de la Fundación Interamericana. 2000. En: línea: http://www.fundacioncorona.org.co/descargas/publicaciones/gestion/GLC_17_DescentralizaBogota_Visionprospectiva.pdf. Consultado 30 de mayo de 2008, p. 11

“(...) la localidad no es una simple división del territorio, sino que ella constituye una entidad, de la cual se predicen competencias y funciones administrativas, con autoridades locales para la gestión de los asuntos propios de su territorio.”²⁸⁵.

Dicha población, como se ha expresado, juega- o debe jugar- un papel preponderante en la definición de políticas públicas, en el control de la gestión de las autoridades locales, y en su misma elección, llevando así a la canalización de sus demandas sociales y al mejoramiento de sus condiciones, como establece la ley.

El autor mencionado indica que las Localidades tienen personería jurídica o en su defecto tienen derecho a ella, porque en realidad son autoridades territoriales, y es por ello que son ejemplo de la descentralización territorial. El Consejo Distrital, como autoridad central, es la autoridad competente para revestir de personería jurídica a las localidades:

“(...) le corresponde a la ley reconocerles personería jurídica a los departamentos, distritos y municipios, pero en el caso de las localidades del Distrito Capital, dicho reconocimiento corresponde hacerlo al Concejo distrital al crearlas y organizar su funcionamiento”²⁸⁶.

El autor en mención considera que las localidades tienen autonomía política porque gozan de sus propias autoridades, tienen definidas sus funciones y competencias a cargo, donde las JAL y las Alcaldías locales encargan estas autoridades con potestades administrativas.

El doctrinante Enrique Borda Villegas, considera que Bogotá tiene un esquema de organización territorial peculiar que no puede equipararse con el de ninguna otra ciudad o distrito en Colombia; también considera que en Bogotá se produce el modelo de la descentralización:

²⁸⁵ Ibáñez Nájjar, Jorge Enrique. Las funciones públicas y la estructura del Estado para cumplirlas, Bogotá, Instituto de investigaciones jurídicas para el desarrollo sostenible, Bogotá, 2006, p. 353.

²⁸⁶ Ibídem, p. 354.

“Bogotá es una Entidad territorial absolutamente especial, que tiene regulación específica en la Constitución Política con respecto a los demás municipios. Lógicamente diferente a los demás departamentos como entidades territoriales, pero también diferente a los llamados Distritos Especiales o Distritos Metropolitanos que se crearon o crearían con las regiones”²⁸⁷.

La pretensión de la descentralización, como fue concebida en la Constitución, no es sólo trasladar funciones de la administración central a las autoridades locales, sino que estas autoridades puedan regular los diferentes aspectos de su localidad, no únicamente administrativo, sino en otros ámbitos, como el político. Sin embargo, considera que no tienen personería jurídica y que éste es el único requisito que necesitan cumplir para que sean entidades territoriales:

“(…) con estas características, las localidades serían verdaderas entidades territoriales, de no ser porque les falta personería jurídica para poderse obligar como tal, para que tengan patrimonio independiente y presupuesto propio, tal como se ha planteado en el proyecto de reforma administrativa, y superen lo que tienen que hacer en el manejo de los recursos y en la gestión”²⁸⁸.

La aplicación de la descentralización territorial en Bogotá presenta aspectos positivos como, en primer lugar, que está reconocida como la forma de organización territorial del Distrito, lo cual deriva de su Estatuto Orgánico, antes citado. Lo cual implica que es el modelo legal que existe en Bogotá, por tanto, tiene a su favor que es un modelo que puede aplicarse con base en las normas que lo consagran, sin que tenga cortapisas en este sentido.

De la misma forma, la Constitución consagra la descentralización como una forma de descongestionar el Estado, a nivel nacional, y el Distrito, seguidamente. La descentralización es por tanto una figura constitucional, sin importar que se

²⁸⁷ Borda Villegas, Enrique. Descentralización, gobernabilidad y salud pública, en *Cuadernos de Doctorado*, Ed. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2007, p. 49.

²⁸⁸ Borda Villegas, Enrique, Op. Cit., p. 51.

aplique o no en debida forma o que existan o no incongruencias, fallas o vacíos en su aplicación.

La descentralización tiene como uno de sus fines incentivar la participación democrática, representada en la posibilidad que tienen los ciudadanos de elegir a los miembros de las Juntas Administradoras Locales mediante voto popular.

Igualmente, se incentiva la participación ciudadana y comunitaria, porque la población de las localidades puede ejercer control sobre los alcaldes locales y los ediles que integran las JAL, en cuanto a las decisiones y actuaciones de éstos.

El modelo de descentralización, además de ser el que está estatuido en el Estatuto orgánico y por mandato constitucional se encuentra consagrado como un imperativo en la organización territorial del Estado, es el más antiguo que se ha querido implementar y aplicar en la ciudad, por ende, lleva siendo analizado y valorado por y ha recibido críticas en uno u otro sentido.

La descentralización no es un modelo político administrativo de reciente aplicación en Colombia y particularmente en el Distrito, pues se ha concebido y buscado implementar y aplicar desde hace varias décadas, mereciendo diferentes estudios y reflexiones por parte de doctrinantes, además de estar respaldado por la consagración constitucional y legal.

La aplicación de la descentralización en Bogotá, si bien no se ha implementado debidamente y no ha alcanzado el desarrollo que pretenden los postulados constitucionales, ha tenido ciertos avances, entre ellos en la parte democrática.

En este sentido, es válido aseverar que: “En la escala interna del Distrito Capital, la elección popular de ediles a las Juntas Administradoras Locales, es un avance importante que permite la elección popular de ediles por localidad...”²⁸⁹.

²⁸⁹ Muñoz Criollo, Teodomiro. Avances y retrocesos de la descentralización en Santafé de Bogotá Distrito Capital 1992-1999, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia- Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Bogotá, P. 182.

El número de ediles depende del tamaño de la localidad: a las grandes les corresponden 11 ediles, a las medias 9 y a las de menor tamaño 7, de tal suerte que localidades como Ciudad Bolívar y Suba tienen derecho a 11 ediles, mientras que aquellas de menor extensión y número de habitantes, como Teusaquillo, tienen un cuerpo colegiado deliberativo de 7 ediles.

En el mismo sentido, puede afirmarse:

“La historia de la participación se materializó con las Juntas Administradoras Locales, las consultas populares locales y las juntas directivas de servicios públicos donde podían participar los usuarios. La Constitución de 1991 impulsó de una manera vertiginosa el aspecto de la planeación, reconociendo los distintos actores de los movimientos sociales...”²⁹⁰

Otro de los avances que se han logrado con el intento de aplicar una descentralización incompleta, que se ha querido implementar al unísono con la desconcentración, está representado en los Fondos de Desarrollo Local, entidades que como hemos afirmado reciben transferencias del nivel central distrital, para que sean invertidas en las respectivas localidades, en proyectos previamente contemplados en el Plan de Desarrollo Local.

Los fondos de desarrollo local tienen como fin la inversión en servicios y obras para las localidades: “Con cargo a los recursos de cada Fondo de Desarrollo Local se financiará la prestación de los servicios y la construcción de las obras de competencia de las Juntas Administradoras Locales”²⁹¹.

²⁹⁰ Restrepo, Darío. Descentralización administrativa y nuevos espacios de participación comunitaria. En: RINAUDO, Ulises; NOVOA TORRES, Edgar Alberto (comp). Apuntes para la modernización institucional de Santafé de Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Centro de Investigaciones para el Desarrollo- CID-. Corcas Editores, Bogotá, 1993, p. 41.

²⁹¹ ZAMUDIO, José Vicente; VEEDURÍA Delegada para la participación ciudadana y programas especiales. Bogotá: Administración y Desarrollo Local Participación y Control Social de lo Público, Ed. Veeduría Distrital- Universidad Javeriana, Bogotá, 2002, P. 25.

“En el aspecto administrativo, la presentación de proyectos para ser incorporados en los Planes Locales de Desarrollo, que han permitido la participación de la comunidad, en la búsqueda de soluciones a sus necesidades básicas”²⁹².

Es así como a nivel local, los ciudadanos pueden participar activamente en las políticas de inversión del gasto en las localidades, para demandar que se prioricen las necesidades más apremiantes, para que sean incluidas en el Plan de Desarrollo Local y ejecutadas en beneficio de sus habitantes.

La participación ciudadana se erige, así, como un factor importante en la implementación, desarrollo y consolidación de la descentralización, en los planes político y económico en el interior de las localidades:

“La participación ciudadana, central en el nuevo proceso, ya no está definida exclusivamente por las intervenciones esporádicas en los eventos electorales de distinto orden. El nuevo sentido de la participación se remite a todas las acciones estatales...”²⁹³.

Así, la participación ciudadana irradia todas las esferas de la administración central y local, desde el plano político, de gestión administrativa en sí y del gasto público, lo que contribuye a un mayor control, transparencia y consecución de los fines que persigue el Estado redundando en el beneficio general.

Igualmente, es importante la participación ciudadana, no sólo como forma de expresión y de asumir un papel activo en la toma de decisiones que afectan al público, sino también en la formulación de proyectos y políticas públicas, de tal forma que la participación sirve para incidir en la toma de decisiones, pero también como un medio de control social de las mismas²⁹⁴.

²⁹² Muñoz Criollo, Teodomiro, Op. Cit, p.183.

²⁹³ Moncayo, Víctor Manuel, Op. Cit., p. 11.

²⁹⁴ Vargas, Alejo. *Las tensiones entre la racionalidad política y técnica de los proyectos institucionales*. En: RINAUDO, Ulises; NOVOA TORRES, Edgar Alberto (comp). Apuntes para la modernización institucional de Santafé de Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Centro de Investigaciones para el Desarrollo- CID-. Corcas Editores, Bogotá, 1993, p. 130-132.

6.3 Falencias de la descentralización territorial en el Distrito Capital de Bogotá

La descentralización territorial en Bogotá, así como presenta logros en su implementación y aplicación, también reviste deficiencias que son señaladas por diferentes autores, y tienen que ver con la autonomía limitada, la dependencia financiera, la necesidad de otorgarle más poder y campo de gestión a las autoridades Locales, y de hacer menos rígido el esquema político administrativo aplicado y con ello lograr un alto grado de eficiencia.

Autores citados anteriormente, como Silva Bautista, el cual indica puntos positivos de la descentralización, dentro de los cuales se cuentan la eficiencia y la eficacia, afirman que el modelo municipalista encarnado en una división de poderes entre el ejecutivo representado en el Alcalde Mayor y el legislativo representado en el Consejo, se transfiere a las localidades, tiene como efecto la aplicación de un modelo rígido que es difícil de afianzar porque sólo está llamado a funcionar a nivel central, esto es, en el municipio y en este caso en el Distrito, mas no en las localidades.²⁹⁵

Este autor considera que se debe aplicar la descentralización en el Distrito Capital, donde no se aplique un esquema municipal, sino que las JAL sean concebidas como entes de gestión administrativa, con unas competencias determinadas y que sólo puedan ejecutar políticas del nivel central pero no crear o definir dichas políticas; también les otorga una función asesora de la administración central, sin que puedan dictar directrices al poder central. De esta forma se pueden lograr los fines de la descentralización.

Por su parte, el doctrinante Mejía Aguirre, señala que no se cumple el principio de coordinación entre la administración central y las localidades en que se divide el Distrito:

²⁹⁵ Ibídem, p. 14

“(…) lo que hace que cada entidad se comporte como un minifeudo, siendo estas acciones poco permeables al trabajo en equipo y a la coordinación de directrices, lo cual se traduce en ineficiencia, baja economía por duplicidad de funciones, etc.”²⁹⁶

De la misma forma, dentro de las críticas que señala este autor, se encuentra la consideración según la cual los fines de la descentralización no se han materializado por las autoridades del Distrito:

“La descentralización de Bogotá se justificó en la Constitución Política por la búsqueda de objetivos de profundización de la democracia representativa y participativa y de mejoramiento en la provisión de servicios locales. El decreto 1421 de 1993 estableció cinco objetivos generales: fomentar la organización comunitaria, promover la participación ciudadana, mejorar la prestación de servicios locales, servir de marco para la desconcentración y estimular el desarrollo local (...)”²⁹⁷.

Igualmente, el autor en comento expresa que los fines previstos en la Constitución al aplicar la figura de la descentralización, no se han cumplido porque las localidades y las autoridades que las administran han perdido poder, o realmente no lo han tenido, lo cual deriva de un problema, vacío o falencia en el traslado de funciones del nivel central al local:

“En concordancia con la ausencia de objetivos específicos y explícitos de la descentralización de la ciudad, el principal vacío en su diseño se encuentra en la carencia de un reparto de competencias entre el distrito y las localidades que les asigne a estas últimas responsabilidades por la provisión de servicios y bienes que las identifiquen claramente ante los habitantes.”²⁹⁸.

Debemos señalar igualmente que las localidades al no ostentar una personería jurídica, ven limitada su autonomía política, de la cual carecen, pero también la

²⁹⁶ Ibíd. 114

²⁹⁷ Alcaldía Mayor de Bogotá. *Política de descentralización territorial para Bogotá*, 2008, p. 10-11.

²⁹⁸ Ibídem, p. 11-12.

posibilidad de ejecutar ciertas funciones administrativas; de la misma forma, hace que su autonomía financiera sea muy reducida, haciendo difícil el cumplimiento de sus fines constitucionales.

Otros doctrinantes como Ibáñez Nájar, citado con antelación, defienden la postura de que las localidades tienen personería jurídica, o deberían tenerla pues se dan los elementos para ello.

El hecho de que las localidades no tengan personería jurídica, si bien conlleva que no puedan ejecutar plenamente sus funciones y cumplir con los fines trazados en la Constitución, no significa que no se pueda dar la descentralización territorial y en cambio se trate de una descentralización por servicios o funciones:

“La descentralización territorial requiere jurídica y políticamente la existencia de una persona jurídica independiente del centro. La carencia de personería jurídica es una de las principales limitaciones del esquema actual de la descentralización territorial, por cuanto impide que las localidades puedan conformar un aparato administrativo propio para el cumplimiento de sus competencias”²⁹⁹.

Esta ausencia de personería reduce la autonomía política y administrativa de las localidades como se vio, impidiendo que pueda haber una elección popular de los alcaldes locales que las regentan, siempre bajo el control y poder de decisión de las autoridades centrales, de tal suerte que no puedan darse sus propias políticas y están supeditadas a la administración central; así, la personería jurídica es un requerimiento que tienen las localidades para que pueda consolidarse la descentralización.

De la misma forma, el hecho de que no tengan autonomía política no sólo restringe las decisiones y actuaciones de las autoridades locales al control y directrices fijadas por la administración central, sino que resalta el hecho de que las autoridades locales no pueden ser elegidas para un período fijo, y que no pueden disponer libremente de su presupuesto, sino que el Alcalde Mayor es el

²⁹⁹ Ibídem, p. 12.

ordenador del gasto de las localidades, aunque pueda delegar dicha función en las autoridades locales:

“La autonomía de las localidades y de sus autoridades es bastante limitada desde el propio diseño. Los aspectos principales donde se limita la autonomía son la carencia de competencias exclusivas y la subordinación a autorizaciones distritales, la ausencia de personería jurídica y de una estructura administrativa propia, la carencia de un período fijo de los alcaldes locales.”³⁰⁰.

La descentralización así vista enfrenta entre otros obstáculos la dependencia de las autoridades locales frente a las centrales, lo cual limita su campo de acción y decisión y rompe con el principio de autonomía previsto en la Constitución. El mismo Estatuto Orgánico de Bogotá que propende por el modelo político administrativo de descentralización para Bogotá, contiene un freno al mismo al señalar en el artículo 61 de dicho Estatuto que las localidades están sometidas al Alcalde Mayor, en primer lugar, y como segundo plano a las Juntas administradoras locales y al respectivo alcalde mayor.

Igualmente, debe indicarse que la facultad del reparto de competencias en cabeza del Consejo Distrital, también restringe la autonomía de las localidades, sobre las cuales no sólo pesa el control y vigilancia del Alcalde Mayor, sino también las potestades del Consejo Distrital sobre la asignación y reparto de sus funciones, las cuales serán distribuidas por el Concejo Distrital, a iniciativa del Alcalde Mayor, como lo consagra el artículo 63 de del Estatuto Orgánico de Bogotá.

De acuerdo con lo expuesto, la aplicación de la descentralización territorial en el Distrito Capital, no se ha consolidado, presenta dificultades derivadas de la falta de otorgamiento de personería y autonomía política a las localidades, y una plena autonomía financiera, de tal forma que puedan materializarse los fines que la

³⁰⁰ Ibídem, p. 13.

Constitución consagra para la descentralización mencionada, como la eficiencia y la satisfacción del interés general³⁰¹.

6.4 Descentralización y desconcentración: modelos aplicados en el Distrito Capital de Bogotá

Así como existe la concepción de un modelo de desconcentración y uno de descentralización para Bogotá, también se presenta uno que concibe el modelo como híbrido, y otro que apunta por una descentralización incompleta.

Moreno Ospina³⁰² defiende el modelo híbrido, señalando que el cauce de la descentralización en Bogotá estaría definido por dos situaciones. La primera se referiría a un proceso de descentralización y autonomía constituido de manera amplia, en el cual se configurarían de forma extrema a las localidades como nuevos entes territoriales con las competencias y atribuciones de que gozaría cualquier municipio y sin dependencia frente a la administración distrital. La segunda se definiría como un proceso de absoluta desconcentración y delegación de funciones y competencias, en donde las localidades no tendrían autonomía en las decisiones que tienen que ver con su devenir económico y social, pues estarían supeditados a los lineamientos generales del nivel central.³⁰³

El autor en comento no está de acuerdo con que se otorgue autonomía plena a las localidades, puesto que sería crear municipios o entidades territoriales nuevas, aparte del Distrito, lo que podría erosionar la unidad y poder central del mismo, dificultando también la prestación de los servicios públicos pues sería más complejo si deben ser prestados por varios municipios.

De la misma forma, desde la perspectiva de este autor, tampoco es adecuado el modelo de la desconcentración y la delegación aplicadas al Distrito, por cuanto si

³⁰¹ Bromberg, Paul. La descentralización en la reforma administrativa de Bogotá, en *El futuro de la organización institucional de Bogotá*, Ed. El Malpensante, Bogotá, 2006, p. 151.

³⁰² MORENO OSPINA, Carlos. Descentralización en el Distrito Capital: ¿Cambio de Rumbo? En: *Foro económico, regional y urbano* No. 9. Contraloría de Bogotá. Enero – marzo de 1998. p.77-83

³⁰³ Moreno Ospina, Carlos, Op. Cit., p. 83.

bien posibilita una eficiente prestación de los servicios públicos, no da pie a la participación ciudadana en la supervisión y control de las decisiones que afectan el interés público.

En consideración de este doctrinante convergen estos dos procesos en la organización político administrativa de la ciudad, lo que hace pensar en la existencia de un modelo combinado o híbrido entre la descentralización y la desconcentración³⁰⁴, con la participación entre las autoridades locales y la participación ciudadana, empleando:

“(...) imaginación y adecuación normativa, para lograr que este proceso conduzca hacia la convivencia pacífica y armónica de los habitantes del Distrito Capital y hacia un mejoramiento de su calidad de vida.”³⁰⁵

Katz García,³⁰⁶ define la descentralización como “el proceso mediante el cual se transfiere a instancias locales parte de la autoridad que ejerce el gobierno central.”³⁰⁷

Desde su punto de vista, la descentralización no es un fenómeno que se crea por contraposición al poder central, ni tampoco solamente para incentivar la participación democrática.

Para el autor en mención, se requiere hacer un estudio más concienzudo de la descentralización, consultando sus fines políticos y sociales, de tal forma que se comprenda su funcionamiento y con él se logre la descongestión y eficiencia del Estado.

Las reformas o aportes que puede traer la aplicación de la descentralización, desde la perspectiva de este autor, se puede ver reflejado en el hecho de la

³⁰⁴ Ibídem.

³⁰⁵ Ibídem.

³⁰⁶ Katz García, Mauricio. La descentralización política y administrativa en Santa Fe de Bogotá 1992-1994. En: *Descentralización Bajo la Lupa* (1992 – 1996). Cinep. Ediciones Antropos Ltda. Santa Fe de Bogotá. 1997.

³⁰⁷ Katz García, Mauricio, Op. Cit., p. 22

conformación de las Juntas Administradoras Locales, los Fondos de Desarrollo Local y los Alcaldes Locales. No puede decirse que exista delegación o desconcentración. Para este autor en el modelo distrital se dan dos procesos en simultáneo: “uno de descentralización de las autoridades locales y otro de desconcentración de las entidades distritales.”³⁰⁸

Se aprecia entonces que existen dos procesos aplicados, lo cual deriva de la realidad existente, los vacíos normativos o necesidad de una regulación clara y que recoja los fenómenos fácticos apreciables en el distrito en cuanto a distribución de funciones y fines perseguidos; es por tanto un proceso en construcción.

El autor Maldonado Copello³⁰⁹ afirma sobre el modelo político administrativo de Bogotá:

“Bogotá ya tiene un modelo propio de descentralización territorial que no tiene sus rasgos completos, pero tampoco es desconcentración territorial ni descentralización funcional o por servicios.”³¹⁰

De esta forma, desde la óptica de este autor, la descentralización territorial no se ha podido consolidar en Bogotá como un proceso pleno, puesto que le ha faltado el elemento de la autonomía política, lo cual implicaría que fueran entidades territoriales en los términos de la Constitución Política.

Por otra parte, tampoco puede hablarse de descentralización por servicios, ya que se aprecia que en la realidad el fenómeno existente sobrepasa esta simple descentralización, pues hay transferencia de funciones administrativas del nivel

³⁰⁸ Ibíd., p. 29

³⁰⁹ Maldonado Copello, Alberto. Descentralización territorial y gestión local en Bogotá. Serie Planeación participativa y gestión pública. Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal (IDPAC). Fundación Foro Nacional por Colombia. Bogotá. 2008.

³¹⁰ Maldonado Copello, Alberto. La descentralización territorial en Bogotá: un modelo inadecuado, en Gobierno de ciudades y política social en Colombia, Ed. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2006, p. 79.

central al local buscando los fines de la eficiencia en la prestación de los servicios públicos, pero también de incentivar la participación ciudadana.

De este modo, el marco constitucional y legal de la descentralización del Distrito no define claramente el modelo político administrativo que exactamente se aplica en el Distrito. No hay claridad en las funciones, competencias y responsabilidades transferidas de la administración central a la local, pues a veces se duplican funciones, o quedan algunas sin transferirse que podrían ejecutar las autoridades locales.

Bajo la visión del autor aludido, cuando no se asignan funciones sino la ejecución de un presupuesto, se suprime la responsabilidad de las autoridades que asumen dichas competencias, lo cual afecta el cumplimiento de los fines constitucionales de la descentralización.³¹¹

Como puede verse, es difícil encajar el modelo político administrativo que se aplica en el Distrito Capital de Bogotá en la figura de la descentralización y la desconcentración, puesto que se dan características de los dos en la realidad evidenciada.

La forma en que se dan estos modelos en el Distrito, se observan en el hecho de que la descentralización se encuentra consagrada como el modelo normativo que existe en Bogotá, por disposición del Estatuto Orgánico de Bogotá.

No obstante, la descentralización territorial, como la concibe la Constitución y el Estatuto Orgánico de Bogotá, no puede darse en el sentido en que no se configuran todos los elementos para su realización verdadera, como son los anotados de autonomía política, personería jurídica y autonomía financiera, lo cual conlleva a que las localidades sean entidades territoriales propiamente dichas.

³¹¹ Maldonado Copello, Alberto. *La descentralización territorial en Bogotá: Un modelo inadecuado*. Ponencia presentada en el Seminario Internacional “Gobierno de Ciudades”, Universidad Externado de Colombia y Fundación Honrad Adenauer, Bogotá, 24 y 25 de mayo de 2005. Accesible en: <http://www.redbogota.com/lopublico/secciones/analisis/analisis2005/maldonado.pdf>. Bogotá. Julio de 2005.consultada el 15 de diciembre de 2007.

Por su parte, coexiste la aplicación de la desconcentración, ya que precisamente no se da una plena descentralización al faltar los elementos señalados para su total configuración, independientemente de que se encuentre consagrada en el Estatuto Orgánico de Bogotá como el modelo que debe aplicarse.

En todo caso, debe indicarse que, si la descentralización territorial es el modelo que ha querido aplicarse al Distrito Capital de Bogotá, por consagrarlo así su Estatuto Orgánico o máxima norma distrital que rige la organización territorial del Distrito, se hace necesario que las autoridades definan políticas claras y suficientes para lograr que pueda cumplirse con el mandato legal y constitucional de esta figura.

En la práctica, se ha visto una aplicación de la desconcentración administrativa, al efectuarse una transferencia de funciones, competencias y responsabilidades de la administración central a las autoridades locales persiguiendo la descongestión del Distrito y su óptima prestación de los servicios públicos a su cargo.

La figura de la descentralización ostenta aspectos positivos, que no tiene la desconcentración, representado en el hecho de que la descentralización permite la participación democrática al poder elegir los ciudadanos, por voto popular, a los miembros integrantes de las JAL.

La descentralización territorial, así concebida, no obstante, precisa de cambios que permitan acentuar la autonomía política acrecentando así la participación democrática y los canales de participación.

La descentralización puede tener el beneficio de la autonomía presupuestal o económica si se permitiera legalmente revestir de personería jurídica a las localidades, de tal forma de que pudieran contratar directamente, disponer de sus fondos, fijar impuestos para no depender de los recursos de la administración

La desconcentración en ningún momento permite la participación democrática en la elección de las autoridades locales colegiadas, como las JAL, ni ninguna otra

autoridad, de ninguna forma posibilita la autonomía política como tampoco la financiera.

La desconcentración es un modelo que tiene aplicación práctica en el contexto del Distrito, se aprecia su aplicación en la transferencia de funciones meramente administrativas a las autoridades locales, para descongestionar el Distrito y hacerlo más eficiente en la prestación de los servicios públicos a su cargo.

La desconcentración es un mecanismo establecido en la Constitución de 1991 y en este sentido tiene fundamento jurídico para ser aplicada, no obstante, no ser el modelo por el cual propende directamente el Estatuto Orgánico de Bogotá en su consagración normativa.

La figura de la desconcentración puede lograr la descongestión administrativa, como se vio, hacer más eficiente al Distrito en la prestación de los servicios públicos a su cargo y acercar a la administración central a los ciudadanos de tal forma que se propicie la participación de éstos en la toma de decisiones y la supervisión y control de sus actuaciones.

De la misma forma, la desconcentración no propende por la creación de municipios, es decir, no busca que se conformen entidades territoriales que tengan autonomía política.

Sin embargo, estas mismas características de la desconcentración son las que no permiten que ofrezca la posibilidad de autonomía política y personería jurídica, y que en consecuencia conlleve que no tenga escenarios de participación democrática y no ensanche los canales de participación ciudadana existentes.

Ahora bien, bajo la desconcentración existe el control de las autoridades centrales sobre las locales, en el sentido de fiscalizar sus decisiones, actuaciones y cumplimiento de funciones asignadas, lo cual en principio no es posible bajo la figura de la descentralización, donde al existir autonomía política, administrativa y financiera en cabeza de las localidades o entidades territoriales que se creen a su

amparo, éstas son independientes y tienen gobierno sobre sus propias decisiones y actuaciones sin estar sujetas al control de la autoridad central distrital.

Lo anterior tiene una implicación, y es que bajo la desconcentración hay mayor rigurosidad en el control de los recursos públicos manejados por las localidades, toda vez que con ella se logra transparencia en la inversión de dichos recursos, redundando en beneficio de las localidades y sus habitantes, buscando así el cumplimiento de los fines trazados por la Constitución y las leyes.

La descentralización al no permitir este control, derivado del hecho de que las localidades podrían encarnar entidades territoriales propiamente dichas, no contribuyente a una auditoría minuciosa en el manejo de tales recursos, de tal suerte que no puede apreciarse la destinación de su inversión y además saldrían de las arcas del Distrito estos recursos al no tener poder sobre su ejecución.

Como se observan, existen aspectos positivos con la aplicación de cada uno de los modelos señalados, en los cuales se ve favorecido el Distrito, las localidades y sus habitantes, en el campo de la prestación de servicios públicos, por la eficiencia que se logra, la participación ciudadana en la toma de decisiones y en el control y supervisión de las actuaciones de las autoridades locales en tratándose de la desconcentración, y en el caso de la descentralización con la promoción de la participación democrática encarnada en la elección popular de los miembros de las JAL.

La desconcentración es el modelo que en la práctica es más usual en la organización político administrativa del Distrito, dada su viabilidad, posibilidad de aplicación inmediata sin ofrecer mayores óbices normativos, estructurales y conceptuales.

No obstante, la descentralización es un mandato constitucional y legal expresamente consagrada como el modelo político administrativo que debe adoptar el Distrito Capital de Bogotá.

En este sentido, y aunque ha sido aplicada parcialmente, es necesario dotarla de los elementos que se requieren para poder aplicarla en su amplitud, ya que ofrece beneficios como la autonomía política, financiera, canales de participación democrática y además cumplimiento del imperativo constitucional y legal.

Para ello es necesario establecer los mecanismos que puedan hacer más expedito, pleno y sostenible su aplicación en beneficio del interés general y los objetivos que ella misma entraña: eficiencia, transparencia, celeridad, economía y satisfacción de las demandas sociales o ciudadanas.

6.5 La descentralización territorial aplicada en el Distrito Capital y aspectos que debe contener

La descentralización territorial es entendida como una estructura con la cual se puede obtener una unidad, aunque sus entidades se encuentren por fuera de la principal. Como vimos, a nivel nacional Colombia presenta dos formas constitucionales de organización territorial, a saber: estados federales y estados unitarios.

Los estados federales tienen facultades legislativas, para expedir su propia Constitución y fijar en ella y las demás normas su forma de administrarse y gobernarse; igualmente pueden fijar tributos y disponer de sus recursos.

En los estados unitarios, como vimos, por contraste no hay una división del Estado en otros estados o niveles sub-nacionales, sino que existe un centro fuerte que detenta el poder legislativo, administrativo y político.

El estado colombiano, en la actualidad, por disposición del artículo 1 de la Constitución, representa un estado unitario con un centro donde convergen los poderes señalados, sin que el territorio se disgregue en un número determinado de Estados.

Colombia, como Estado descentralizado también establece diversas formas en la que la administración puede organizarse; las cuales pueden ser aplicadas al mismo tiempo en el mismo territorio o entidad; tal como se expuso anteriormente, son la desconcentración, la descentralización funcional y la delegación, como formas de organización administrativa, y la descentralización territorial, esta última forma de organización político administrativa.

El grado de descentralizado territorialmente puede ser alto o bajo, todo teniendo en cuenta el poder decisión, capacidad normativa, recursos, competencias y gastos, que las entidades territoriales posean.

Este proceso de descentralización puede requerir que surjan nuevas formas de organización que pueden ser propias del Estado federal, con lo cual se entiende que se descentraliza el Estado unitario y se crean gobiernos sub- nacionales.

Como hemos observado, un Estado descentralizado cumple, o debe cumplir con tres aspectos: administrativo, para funcionar de manera eficiente; económico, pues al ser más eficientes las entidades descentralizadas, redundan en este beneficio para el Estado, con el ahorro de recursos y maximización de los existentes; y política, representada en la posibilidad de que los ciudadanos puedan participar en el escenario político eligiendo a sus gobernantes, y participando en la toma de decisiones y el control de su gestión.

Colombia como Estado unitario, consagra en la Constitución y las leyes la forma de descentralización territorial que debe aplicarse, que puede producirse en la estructura de los departamentos, municipios y distritos, pero cada uno de éstos, determina la forma en la que se aplica la descentralización. Se determinó en la Constitución, la creación de los departamentos, los municipios, y el Distrito, que como hemos expuesto se dividió en localidades.

Esta forma de organización del distrito en localidades se había implementado con anterioridad a la constitución de 1991, en la cual no se expresaba una razón

política ya que las localidades poseían un alcalde menor, que era escogido por el Alcalde Mayor. Ante esta forma de organización no se podía considerar que su forma era una descentralización territorial, sino que se entendía mayormente como una desconcentración ya que los alcaldes menores ejercían simplemente funciones policivas y representaban al Alcalde ante una determinada localidad.

Las localidades siguieron siendo implementadas en el Distrito, aun con el surgimiento de la Constituyente de 1991, donde se consagró que la administración deberá realizar un reparto de competencias y funciones administrativas y que se le deberá asignar una partida en el presupuesto anual.

El modelo de descentralización territorial que implementó Colombia integraba la estructura de los departamentos, municipios y distrito, conforme lo establece artículo 286 de la Constitución, pero la estructura que se implementó en el Distrito no se puede llegar a comparar con la de los municipios o departamentos, por ello la legislación no lo contempló en el artículo 286 ya mencionado.

En la descentralización implementada en el Distrito se estableció que la administración debe determinar las funciones y competencias de las entidades territoriales, pero en su definición esto es entendido como el otorgamiento de funciones a las autoridades locales, mas no a las localidades como debe ser.

Con relación a las localidades les son trasladadas funciones y recursos de la administración central, por lo que el Distrito debería reconocer las necesidades de la sociedad o más específicamente de cada localidad, para así saber qué tipo o cantidad de recursos deberá asignar a cada una de ellas, logrando así una asignación de recursos más efectivo.

Un modelo de descentralización requiere de ciertos elementos característicos que definan su estructura, como son: personería jurídica, reconocimiento del tipo de entidad territorial, creación de las entidades territoriales específicas, autonomía

administrativa, y determinación de la estructura administrativa, como se ha señalado en acápite anteriores.

El modelo de descentralización territorial completa del Distrito Capital debe incluir otros elementos adicionales, mencionados anteriormente, como son: entidades con personería jurídica, autonomía financiera, patrimonio y jurisdicción en las divisiones del territorio, así como competencias claras y propias en materia de provisión de bienes y servicios y regulación de actividades, fuentes de recursos para el cumplimiento de competencias, y una forma de gobierno, con autoridades elegidas por los ciudadanos.

Como hemos dicho, las competencias de las entidades territoriales, la Constitución y las leyes se encargan de asignarlas, pero en el caso de las localidades el Consejo Distrital es quien tiene esta potestad.

Aunque las entidades territoriales deben contar con recursos propios para un efectivo funcionamiento, el nivel central se encarga de generar esa fuente de ingreso. Esta relación es tan importante, ya que el modelo de descentralización debería permitir una personería jurídica, junto con patrimonio independiente o recursos propios para ejecutar proyectos e inversión y lograr los fines pretendidos.

La aplicación de la descentralización en Bogotá ha enfrentado problemas relacionados con el hecho de la ausencia de personería jurídica para las localidades, lo que se traduce en que no sean entidades territoriales, no tengan autonomía política, no puedan contratar directamente, es decir, no estar revestidas de autonomía financiera.

Se requiere que el Consejo Distrital dé personería jurídica a las localidades, ya que es el órgano distrital que está llamado a hacerlo por disposición legal, para lo cual requiere consultar las necesidades de las mismas y los beneficios que derivarían de otorgar esta personería.

El disponer de autonomía política y administrativa con el revestimiento de personería jurídica para las localidades, puede desembocar en una mejor prestación de servicios públicos por parte de éstas, lograr eficiencia en el Distrito, que se ve fortalecido por el hecho de tener las localidades, al adquirir personería jurídica, con autonomía política lo que se traduce en autonomía financiera y contratación directa de acuerdo con los requerimientos existentes.

Al estar revestidas las localidades de personería jurídica, significaría que serían entidades territoriales, como si fuesen municipios, dentro del Distrito, de tal forma que ostentarían autonomía política, administrativa y financiera, podrían desempeñar libremente sus funciones, sin estar sujetas al control y supervisión del distrito, teniendo entonces un margen más amplio de operación.

Las localidades, y sus autoridades locales, son quienes conocen más de cerca sus necesidades, la forma en que pueden operar de manera más eficiente, y el requerimiento de recursos propios de que precisan para poder desempeñar sus funciones y cumplir con los fines constitucionales y legales trazados.

Para autores como Jaime Castro, la descentralización es el modelo político administrativo óptimo, pero para ello se requiere que sean entidades territoriales con lo cual ostentan autonomía político administrativa, pueden ejecutar sus funciones plenamente, y no ser meras entidades públicas que dispongan de entidades administrativas, así:

“Las Localidades son entonces entidades públicas que se crean para el cumplimiento de funciones administrativas y a las que se les delimita y precisa un área o marco territorial que les sirve de base y que constituye el ámbito espacial dentro del cual ejercen sus atribuciones las autoridades que las gobiernan: juntas administradoras y alcaldías locales (...)”³¹².

³¹² Castro, Jaime. La descentralización: pieza maestra de una forma de gobierno y de administración de la ciudad, en Op. Cit., p. 14-15.

Velásquez Gavilanes, autor anteriormente citado, señala que no existe una descentralización propiamente dicha sino el surgimiento de gobiernos locales:

“Existe un proceso de creación de gobiernos locales gracias a la creación de las autoridades locales en la Constitución de 1991 y las reglamentaciones que permitieron su inicio, como la Ley 1 de 1992, posteriormente modificada por el Decreto 1421 de 1993 y los acuerdos 2 y 6 de 1992”³¹³.

Desde su perspectiva, se presenta un poder central dentro del cual caben los gobiernos locales que se originan por la necesidad de descongestionarlo; esta figura reviste fallas relacionadas con la vulneración al principio de transparencia, derivado de la corrupción en el ejercicio de la función pública, al igual que la necesidad de ensanchar las esferas de participación democrática.

De tal suerte que se debe trabajar en pro de la consolidación de los gobiernos locales, manteniendo el centralismo, y bajo ellos puede darse el cumplimiento de los principios de transparencia, economía, eficiencia, celeridad, a través de la aplicación de las tres figuras que existen para descongestionar al Estado: descentralización, desconcentración y delegación:

“(…) un modelo integral de gobierno urbano debe contar con gobiernos locales que, además de beneficiarse de elementos descentralizados, desconcentrados y delegados, sean permanentemente acompañados por una autoridad central comprometida con su fortalecimiento y la construcción de ciudad desde lo local”³¹⁴.

No obstante, si se siguiera esa postura, nos encontraríamos con que los denominados gobiernos locales pueden significar autonomía política para las localidades, pues el término gobierno implica poder, potestad de decisión, y no meramente ejecución de funciones, competencias y responsabilidades administrativas.

³¹³ Velásquez Gavilanes, Raúl, Op. Cit., p. 72.

³¹⁴ Ibídem.

La otra posibilidad consiste en aplicar la desconcentración, trasladando sólo funciones administrativas a las localidades y los encargados de ejecutarlas, para lograr así la eficiencia del Distrito en la prestación de los servicios públicos que le competen, y creando espacios de participación ciudadana, sin que ello implique el otorgamiento de una autonomía política.

Ahora bien, la aplicación de la descentralización en Bogotá, si bien se ha buscado implementar, y es la figura que consagra la Constitución y Estatuto Orgánico de Bogotá, principalmente, encuentra óbices representados en el hecho de que para hablar de una descentralización propiamente dicha se requiere que las localidades sean entidades territoriales provistas de personería jurídica, autonomía política y financiera.

Si se aplica a ciencia cierta el modelo de descentralización, implica que el Concejo, entidad colegiada del Distrito que tiene la potestad legal, le otorgue personería jurídica a estas localidades, lo que deriva en el surgimiento de entidades territoriales en cabeza de las localidades, con su consecuente autonomía política y financiera.

No obstante, esta aplicación exhaustiva de la descentralización como el modelo político administrativo del Distrito Capital de Bogotá, conlleva que se pueda desdibujar el proceso de absorción de municipios que se sucedió durante la década de los cincuentas y siguientes para que Bogotá fuera la gran metrópoli que es hoy en día.

Desde luego, para aplicar al dedillo la descentralización es menester introducir unos cambios que podrían alterar la organización político administrativa de la ciudad, o si se quiere modificar su organización territorial.

La aplicación de la descentralización conlleva unos cambios, y produce efectos sobre la organización político administrativa de la ciudad, pero éstos, de todas formas, pueden introducirse previendo y desarrollando mecanismos o escenarios

para aminorar los efectos nocivos que pueda traer para lograr un modelo coherente, eficiente y sólido que lleve a establecer una ciudad en los planos político, administrativo, financiero y de participación ciudadana.

Uno de los puntos que quizás no han posibilitado la aplicación y consolidación de la descentralización como el modelo político administrativo adecuado para Bogotá, ha sido la falta de definición de políticas claras, expresas y decididas por parte de las autoridades distritales, que pasan por la necesidad, si se quiere, de una reforma a su estatuto orgánico, que lleve a crear un plano normativo que haga posible aplicar en la práctica, sin cortapisas, esta figura.

Se requiere entonces que se trabaje por el cumplimiento de los fines fijados por la Constitución y las leyes, entre ellas el citado Estatuto Orgánico de Bogotá, para la descentralización. Lo anterior tiene que ver con que se aplique la descentralización, como también la desconcentración, sin olvidar que los fines que ellos persiguen son a los que deben apuntar las autoridades, como son la eficiencia, transparencia, economía, celeridad, y la participación ciudadana.

La descentralización y la desconcentración son modelos político administrativos que se han buscado aplicar en el Distrito Capital de Bogotá, enfrentando problemas derivados de su concepción, implementación y aplicación, donde se cuentan las inconsistencias jurídicas que subyacen en el texto normativo y en la aplicación concreta de sus disposiciones, como se ha señalado.

Como dichos modelos se aplican hoy en día en Bogotá, es necesario pensar cuál es el modelo que pueda ajustarse de mejor manera a las necesidades del Distrito, de tal forma que pueda lograrse los fines que persigue la Constitución y la ley.

La descentralización parece ser el modelo más completo, que brinda mayores aspectos positivos en cuanto a elementos como el gobierno local, autonomía política, disponibilidad de ejecutar un presupuesto y participación ciudadana.

Sin embargo, y como hemos señalado, es necesario introducir reformas para que pueda llevarse a cabo plenamente sin causar un menoscabo a la organización territorial de la ciudad y alcanzar los fines pretendidos.

Desde luego, no sólo basta con hacer dichas reformas, sino que exista un compromiso por parte de las autoridades centrales y locales para cumplir con dichos objetivos, observando los principios constitucionales y entendiendo la descentralización como un proceso que no se agota con su mera consagración normativa sino con el concurso y trabajo armónico y coordinado entre las diversas entidades y los ciudadanos.

Desde luego, no puede dejarse a un lado la desconcentración, figura que evidentemente se ha aplicado en el Distrito Capital de Bogotá, sino observar los aportes que pueden derivar de ella y que puedan incorporarse al modelo de la descentralización, con el fin de hacerlo más funcional y eficiente.

Es posible entonces que se aplique la desconcentración dentro de la descentralización, desde luego, pero haciendo las modificaciones necesarias al Estatuto Orgánico de Bogotá, y aplicándola de forma coherente y coordinada de tal forma que puedan eliminarse o disminuirse las incongruencias que pueda tener su consagración y aplicación.

En dicho proceso es necesario, como se dijo, el trabajo mancomunado entre las autoridades centrales, las localidades y los ciudadanos, y por qué no, el gobierno nacional, en aras de que pueda cristalizar un modelo sólido que satisfaga todas las necesidades del Distrito en los planos de eficiencia, transparencia, desarrollo local, autonomía financiera, participación democrática, etc.

La implementación y aplicación de la descentralización territorial no ha podido darse por la existencia de incongruencias derivadas de la aplicación de la Constitución y las leyes, derivadas del hecho de que una descentralización

verdadera, de acuerdo con las mismas, conlleva la creación de entidades territoriales con autonomía política y financiera.

Esto si bien puede traer beneficios en materia de participación democrática, desarrollo local, autonomía para contratar y quizás un control más riguroso, o por lo menos independiente, de la gestión, local, puede conllevar, como dijimos, la escisión del Distrito en diversos municipios.

De tal forma que no se trata de aplicar estrictamente la descentralización o querer ver que sólo se aplica la desconcentración, y que ésta debe seguir aplicándose desconociendo la descentralización, sino crear los fundamentos de derecho, y luego con su aplicación abrir la posibilidad de materializar la consolidación de esta figura, dentro de la cual, desde luego, puede seguir dándose la desconcentración.

El hecho de que la aplicación de cada una de las figuras mencionadas presente inconsistencias o incongruencias, no puede llevar a decir que se ha producido un fracaso en cuanto a la fijación del modelo político administrativo de Bogotá, y que no ha funcionado su aplicación, ni que ha sido vano el esfuerzo en la concepción, implementación y aplicación de estas figuras para Bogotá.

Por el contrario, estos procesos sirven para identificar los aspectos a mejorar, y la escogencia de la figura que debe aplicarse de manera preponderante porque lleva a cumplir de mejor manera los fines constitucionales y legales sin dejar de satisfacer las demandas sociales y ciudadanas, dentro de los cuales se cuentan la eficiencia en la prestación de los servicios públicos, la transparencia, celeridad, autonomía y participación democrática.

Aunque es difícil adecuar la descentralización al contexto constitucional, normativo y fáctico actual, porque las localidades en que se divide el Distrito Capital no son reconocidas por la Constitución Política como entidades territoriales, y por ende carecerían de autonomía política y financiera, también es cierto que el Estatuto

Orgánico de Bogotá consagra la descentralización como la forma de organización política administrativa del Distrito.

Por otra parte, está demostrado que la desconcentración es una figura que no llena todas las exigencias que demanda el Distrito en los diferentes ámbitos político, democrático y financiero, aunque sí coadyuva a la descongestión del Distrito y su eficiencia en la prestación de servicios públicos, así como en el ámbito de la participación ciudadana.

Lo anterior deja de manifiesto que la descentración territorial debe afianzarse en Bogotá como el modelo político administrativo que no sólo consagren las normas, sino que se pueda dar plenamente en el Distrito, eliminando o atenuando los efectos negativos que pueda tener sobre la organización territorial de la misma.

Se puede permitir que la desconcentración se siga dando, pero no como la figura principal, abanderada del Distrito, ya que no lo es normativamente, para que siga favoreciendo el funcionamiento del Distrito, su descongestión y su eficiencia en la prestación de servicios públicos y participación ciudadana.

Lo que se debe buscar es implementar y aplicar la descentralización en el Distrito Capital de Bogotá, esto es, cumplir con el mandato que consagra el marco normativo aplicable, buscando solucionar los obstáculos que existen para su plena aplicación.

Con ello se resolverían las incongruencias existentes, se cumpliría con el marco constitucional y normativo establecido, para lo cual es necesario el otorgamiento a las localidades de personería jurídica por parte del Concejo Distrital.

Esta plena aplicación de la descentralización conllevaría la creación de municipios en reemplazo de las localidades, o que éstas estén revestidas de las facultades que tienen los municipios, como son la autonomía política, financiera y administrativa.

Lo cual trae beneficios para la ciudad, como el afianzamiento de la participación democrática, la posibilidad de que las localidades fijen tributos para financiación de las mismas, y también que se puedan propiciar nuevos espacios de participación ciudadana.

Ahora bien, uno de los efectos que pueden producirse es que se puedan separar del Distrito las localidades, al constituirse en municipios con plena autonomía política, administrativa y financiera.

Desde luego, se lograrían los mandatos constitucionales y legales que se persiguen con la concepción, implementación y aplicación de esta figura, de tal suerte que exista una total correspondencia entre lo consagrado en el texto normativo y la realidad evidenciada en el contexto político administrativo de la ciudad.

No se trata entonces de eliminar la desconcentración, ni de estatuir la en el Estatuto Orgánico de la ciudad como su forma de organización político administrativa, sino de desarrollar el contenido de las normas, Constitución y ley, aplicando la descentralización tal como se concibe en ellas como el modelo político administrativo capaz de resolver los problemas de la ciudad y de cumplir con los fines y principios de eficiencia, transparencia, celeridad, economía y participación democrática.

La desconcentración si bien conlleva el cumplimiento de algunos de estos principios y objetivos, no puede cumplirlos cabalmente, esto es, resulta insuficiente para que se den procesos de participación democrática, representados en la elección popular de todos los gobernantes o entes colegiados, no sólo las JAL o Juntas Administradoras locales, sino también de los alcaldes locales.

La labor de supervisión y control de las actuaciones y decisiones de las autoridades locales si bien se da dentro de la desconcentración, también puede cumplirse dentro de la descentralización, con la misma eficiencia y eficacia.

De la misma forma, aplicándose con mayor énfasis la descentralización se puede lograr el desarrollo económico y social de las localidades, unido a un crecimiento de la participación ciudadana y comunitaria.

Con ello no necesariamente se logra la disgregación del Distrito, como tampoco se suprimir mecanismos de control o supervisión sobre las localidades, por tanto, el mandato de transparencia y lucha contra la corrupción puede seguir vigente dentro de la figura de una descentralización más completa o plena.

En conclusión, debe indicarse que la descentralización puede aplicarse sin eliminar la desconcentración, pero dándosele el poder protagónico que se requiere y cumpliendo así con el mandato constitucional y legal que la consagra como la figura político administrativa de la ciudad.

Por tanto, es necesario que dicho contenido constitucional y legal se haga efectivo en la realidad, en la organización político administrativa de la ciudad, porque no sólo fue éste el deseo del legislador y del ejecutivo, sino que con ella pueden cumplirse a cabalidad los fines preconcebidos para esta figura.

En el Distrito Capital de Bogotá se presentan diferentes fenómenos que hacen necesario implementar y aplicar un modelo político administrativo sólido que pueda hacerles frente, o, dicho de otra forma, dichos factores precipitan la implementación y desarrollo de este modelo, que podría ser la descentralización.

Dentro de estos factores se cuenta el crecimiento desbordado de localidades vastas como Suba, Kennedy, Engativá, Bosa, Fontibón, Usme y Ciudad Bolívar, que en los últimos años han aumentado en población, así como en urbanización, desbordando la capacidad del Distrito y de las autoridades locales para administrarlas y satisfacer las necesidades de sus habitantes.

Igualmente, se evidencia un rápido crecimiento de municipios circunvecinos como Soacha que pese a ser independiente de Bogotá, podría ser una localidad más, porque su población se mantiene gran parte del tiempo en el Distrito por

cuestiones laborales y académicas y está conectada con el sistema masivo de transporte de la ciudad capital.

Lo mismo sucede con Chía, que constituye un municipio autónomo descentralizado que no forma parte de Bogotá, pero que podría ser otra de sus localidades por su proximidad y características homogéneas de su población con los habitantes del Distrito, pero que no cuenta con la posibilidad de intercomunicarse directamente con Bogotá mediante su sistema de transporte masivo.

Este contexto hace necesario que se propongan medidas para poder afianzar y consolidar la descentralización y así puedan satisfacerse las demandas del Distrito, las localidades y los ciudadanos en materia administrativa, política y social.

6.6 Medidas para desarrollar y aplicar la descentralización

La descentralización, como vio, es la figura que por disposición constitucional y legal debe aplicarse en el Distrito, no obstante, presenta dificultades en su aplicación derivadas de diversos factores como las implicaciones en materia de organización territorial que pueda tener y la posible disgregación del Distrito en diversos municipios.

Dentro de estas, se encuentra el hecho de que con una descentralización plena las localidades serían entidades territoriales. La Corte Constitucional ha señalado en diversas sentencias las deficiencias de la autonomía de las entidades territoriales, dentro de las cuales se enmarcarían las localidades.

En la Sentencia C-478 de 1992, proferida por la Corte Constitucional, se expresa:

“(...) la introducción del concepto de autonomía, que implica un cambio sustancial en las relaciones centro periferia, deben en todo caso ser entendidas dentro del

marco del Estado unitario (...) a la ley corresponderá definir y defender los intereses nacionales y para ello puede intervenir en los asuntos locales, siempre que no se trate de materias de competencia exclusiva de las entidades territoriales...”.

Es decir, que el principio de autonomía puede y debe aplicarse dentro del Estado unitario, por disposición constitucional y mediante desarrollo legal, y su implementación y aplicación puede darse en las entidades territoriales teniendo en cuenta los criterios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, es decir, que las entidades territoriales deben ejercer dichas competencias y funciones sin necesidad de excluirse, anularse o pugnar entre sí sino direccionando su labor en aras del bien común.

No obstante, se deben formular medidas o mecanismos que permitan funcionar la descentralización con los elementos o características que ella implica, representados en la personería jurídica para las localidades, su naturaleza de entidades territoriales y la consecuente autonomía política y financiera que tendrían.

Existen fundamentos jurídicos en los cuales puede apoyarse este proceso de consolidación de la descentralización, que pueden servir de insumo para introducir las modificaciones legales y estructurales necesarias para el afianzamiento de la descentralización en el Distrito Capital de Bogotá como su modelo político administrativo que ayude a cumplir de mejor forma los fines constitucionales y los concebidos para esta figura.

Dentro de ellos se encuentran la Constitución Política de 1991 que establece la figura de la descentralización como una forma de desarrollar los fines del Estado, en el sentido de cumplir con los postulados de eficiencia, eficacia y autonomía, entre otros. Es así como lo consagra el artículo 209 de la Constitución, antes citado.

Igualmente, el artículo 286 de la referida Carta Magna, dispone que son entidades territoriales los municipios, departamentos, distritos, y las demás que se crean, como las áreas metropolitanas y las regiones, otorgándole a la misma autonomía política y financiera.

Por su parte, el artículo 285 de la Constitución dispone que en Colombia además de existir una división general del territorio, puede haberse más entidades territoriales y divisiones, que la ley debe previamente definir, y que tienen como fin el mismo: el cumplimiento efectivo de funciones y competencias que estén en cabeza del Estado.

La Constitución, entonces, establece esquemas asociativos como regiones de planeación y gestión, provincias administrativas y provincias de planificación, la posibilidad de constituir áreas metropolitanas y también la posibilidad de asociación de entidades territoriales desarrolladas con otras que no lo sean, precisamente para favorecer o impulsar su desarrollo.

Igualmente, consagra la posibilidad de establecer asociaciones de departamentos, asociaciones de municipios, de Distritos y de Corporaciones Autónomas Regionales, y asimismo impulsa la creación de regiones administrativas, las cuales difieren de las regiones de planeación y gestión.

Estos esquemas asociativos no pueden ser con cargo o financiación del presupuesto de la Nación, ni del Sistema Nacional de Regalías, ni de otro tipo, a excepción de las regiones de planeación y gestión.

La Constitución Política igualmente establece los principios de regionalización, descentralización y autonomía, abriendo campo para que leyes posteriores reglamenten la materia y mediante ellas se puedan establecer los mecanismos para hacer viable y real el cumplimiento de estos postulados constitucionales.

De la misma forma, dentro de las normas aplicables se encuentra el Estatuto Orgánico de Bogotá que establece la descentralización como el modelo político administrativo a aplicar en el Distrito Capital de Bogotá.

No obstante, como hemos mencionado, diversos óbices han impedido que se aplique una descentralización con el lleno de todos sus elementos, como autonomía política, financiera, los cuales van de la mano con el otorgamiento de personería jurídica a las localidades y su consideración de entidades territoriales.

Dentro de otras normas aplicables, se encuentra la ley 1454 de 2011 que busca cumplir mandatos constitucionales en cuanto a la regulación del ordenamiento territorial en Colombia.

La Ley 1454 de 2011 debía cumplir con la función de desarrollar, reglamentar y hacer posible la materialización de estos principios. No obstante, como lo afirma Estupiñán Achury:

“Así, la nueva LOOT se dedicó a desarrollar, preferentemente, el artículo 285 de la Constitución Política, que no requería de un procedimiento legislativo especializado”³¹⁵.

La Ley en mención no establece mecanismos para materializar los principios señalados, ni señala la forma de hacerlo; no tiene un desarrollo normativo para llevar a cabo los principios y objetivos constitucionales.

No ha habido entonces un avance en cuanto al desarrollo de los esquemas asociativos, éstos no se han materializado, lo cual se traduce también en el no cumplimiento de los principios de desarrollo y autonomía que persiguen estos esquemas.

³¹⁵ Estupiñán Achury, Liliana. Desequilibrios territoriales: Estudio sobre la descentralización y el ordenamiento territorial colombiano; Una mirada desde el nivel intermedio de gobierno, Ed. Universidad del Rosario, Facultad de Jurisprudencia, Bogotá, 2013, p. 292.

La Ley 1454 de 2011, como lo afirma Estupiñán Achury, establece algunos aspectos sobre el régimen departamental y municipal, así:

“Según la nueva LOOT, los departamentos y municipios tienen autonomía para determinar su estructura interna y organización administrativa central y descentralizada, y el establecimiento y distribución de funciones y recursos sin estar sometidos a la revisión, aprobación o autorización de autoridades nacionales, eso sí, sin perjuicio del control de constitucionalidad o de legalidad”³¹⁶.

La Ley 1454 de 2011 consagra la facultad, sin sometimiento al gobierno central o nacional, que tienen los municipios y departamentos para darse su estructura, organización administrativa, y así como la facultad de establecer funciones, y obtener o recaudar recursos para los mismos.

Como puede verse, en materia de distribución de funciones y competencias, tratándose de entes territoriales descentralizados, como los municipios y departamentos, la Ley 1454 de 2011 alcanza cierto desarrollo, porque lo consagra así en sus disposiciones, pero no ahonda mayormente en el asunto.

Es decir, en este sentido se presenta cierto avance, con relación al postulado constitucional de la descentralización territorial, donde, como se vio, se establece la descentralización con el fin de lograr la eficiencia y eficacia en el cumplimiento de los fines del Estado, para lo cual se otorga autonomía a los entes territoriales mencionados.

No obstante, con la Ley 1454 de 2011, no se logran mayores avances en cuanto al desarrollo de estos principios constitucionales, porque no hay desarrollo normativo en ella que así lo permita o lo explicita, como también hay un desarrollo legislativo innecesario a veces, tratándose de los postulados del artículo 285 de la Constitución, que es contemplado y reproducido por esta ley, no requiriéndose del mismo, como lo asevera Estupiñán Achury.

³¹⁶ Ibídem, p.293.

En cuanto a un punto importante que establece la Constitución, como es la posibilidad de creación de las llamadas regiones administrativas, lo cual es una pretensión constitucional, la Ley 1454 de 2011 no establece ningún mecanismo para que pueda llevarse a cabo, esto es, hace una mera enunciación de ella pero supedita su creación al desarrollo legal que lo reglamente, es decir, no hay ningún avance en cuanto a ello se refiere, por cuanto su artículo 36 establece que debe expedirse una ley que reglamente la materia y la desarrolle, es decir, lo mismo que señala la Constitución, en otras palabras.

En Colombia la región ha sido concebida por aspectos geográficos, sociológicos, lingüísticos, poblacionales, étnicos, etc., en común, y quizás pueda hacerse mención a regiones que se consideran como tal, por obra de dichos aspectos comunes, como la región Caribe, el Eje Cafetero, etc., pero no están establecidas o creadas normativamente como regiones administrativas, con funciones y estructura propias, o como entes descentralizados propiamente dichos, porque precisamente no se ha creado la reglamentación legal al respecto.

La Ley 1454 de 2011 nos deja muchos vacíos en este punto, no desarrolla los principios constitucionales que propenden por la descentralización, autonomía y regionalización, y sólo el relativo a la competencia de los entes territoriales es el que de alguna manera contempla.

Los esquemas asociativos propuestos por la Constitución, se quedan sin reglamentación legal que fije los mecanismos y procedimientos para crearlos, no pudiéndose entonces cumplir o llevar a cabo estos esquemas, que se conciben para que el Estado pueda cumplir con sus fines públicos, pero también para fomentar el desarrollo de los entes territoriales existentes, el fortalecimiento de los mismos al constituir asociaciones, así como un mejor nivel de vida de sus habitantes, y mayores espacios de interacción social y democrática.

La Ley 1454 de 2011 se centra en el estudio de los departamentos y municipios, habla de las asociaciones de departamentos y municipios y toca someramente el

tema de las regiones y áreas metropolitanas, que son aquellas entidades territoriales que prevé la Constitución de 1991 y no han podido consolidarse, para lograr así una verdadera descentralización y la modernización del Estado.

La conformación de regiones, no sólo resuelve la necesidad de asociarse para dirimir problemas comunes, y condensar territorios y poblaciones que ostentan una historia, cultura y rasgos homogéneos o afines, sino que permite aminorar la centralización y por ende dar pábulo a la descentralización:

“Colombia debe transformarse en República regional, abandonando las estructuras retrógradas del modelo centralista. Las regiones deben manar de forma autónoma y esporádica- propuesta a tono con el surgimiento de las comunidades autónomas españolas-, lo cual implica el fin de los departamentos y la reconstrucción de las fronteras territoriales de los niveles subnacionales”³¹⁷.

Esto implica el surgimiento de autoridades regionales, como la Asamblea y el Gobernador Regional, de elección popular, de tal suerte que tienen autonomía político administrativa, reflejando así una noción avanzada de descentralización, y permitiendo la participación ciudadana no sólo en la elección de estas autoridades, sino en el control de su gestión, que debe centrarse en la satisfacción de necesidades básicas pero también en el desarrollo de una verdadera asociación que beneficie a todas las entidades y/ o territorios que se aúnan para conformar la Región.

El desarrollo de esquemas asociativos, como las regiones y áreas metropolitanas, no debe pensarse sólo desde la integración económica o territorial, sino también desde el punto de vista político y jurídico, de tal forma que se creen entidades territoriales, dentro de las cuales puede participar el Distrito Capital de Bogotá, para desarrollar y aplicar la descentralización, y también ejercitar los principios de autonomía política y financiera y cumplir con los postulados constitucionales³¹⁸.

³¹⁷ *Ibíd*em, p. 248.

³¹⁸ VIDAL PERDOMO, Jaime; MOLINA BETANCUR, Carlos. Op. Cit., p. 194-197.

Desde luego, es necesario hacer uso de los preceptos normativos y que las regiones y áreas metropolitanas constituidas, tengan una normatividad que las rija y que les sea propia, expresándose así la descentralización en consonancia con la Constitución Política de 1991, y propendiendo por el desarrollo económico, la integración y la participación ciudadana.

Esta pretensión de pensar la organización territorial y la redistribución del territorio desde el seno de las mismas entidades territoriales, dentro de ellas las de carácter local, no es nueva, pues viene gestándose sus debates desde los años 80s, pero aún falta su implementación, desarrollo y aplicación, para que sean los Departamentos, Distritos y Municipios quienes lideren esta organización y administración de sus territorios:

“La optimización de la acción pública para el desarrollo ha planteado, incluso antes del comienzo de la descentralización política de los años ochenta, dos respuestas complementarias: la territorialización del ejercicio de planeación para que la distribución de la inversión pública tome en cuenta las diferentes dimensiones de la realidad de los territorios; y el fomento de la asociatividad entre entidades territoriales (...)”³¹⁹.

Así, el desarrollo de los esquemas asociativos no es sólo una consagración constitucional y legal, sino corresponde su iniciativa también a las mismas entidades territoriales susceptibles de asociarse y a las autoridades que las regenten, lo cual es un paso más a la consolidación de un modelo de descentralización, donde el Distrito Capital de Bogotá, como parte de dicho proceso, podría beneficiarse en aspectos como eficiencia y eficacia en la prestación de servicios públicos, participación ciudadana y expresión de su autonomía político administrativa.

³¹⁹ De la Torre Sendoya, Luis Arturo. Descentralizar, contractualizar: el nuevo marco de la gobernanza multiniveles. En *Revista ópera*, Num. 21, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2017, p. 103.

Sobre el particular, debe precisarse que, en el caso de la conformación de regiones, se ha intentado con el proyecto No. 17 de agosto de 2006, la creación de una entidad territorial denominada Región Bogotá- Sabana, que englobaría el territorio del Distrito Capital y los municipios de Sibaté, Soacha, Funza, Mosquera, Madrid, Bojacá, Gachanzipá, Tocancipá, Sopó y la Calera, los cuales son aledaños al Distrito Capital³²⁰.

Bajo este proyecto, se crearía entonces una nueva entidad territorial, como es la mencionada región, con autoridades propias, como so un gobernador y un consejo regional, y una estructura administrativa secretarías de ambiente, rural, urbana y un departamento regional de planeación.

No obstante, se respetaría la autonomía político administrativa del Distrito Capital de Bogotá y de los municipios que integrarían esta región, que no se disgregarían, sino que conservarían su condición, sólo que al juntarse en un solo cuerpo conformarían la región Bogotá- Sabana:

“(...) el proyecto mantiene la línea democrática y de reconocimiento y respeto a la autonomía de los entes territoriales al establecer, en primer lugar, que la elección del gobernador regional se efectuará mediante voto popular; y, en segundo lugar, que las regiones se darán sus propios estatutos...”³²¹.

La conformación de esta región, precisamente, es necesaria para desarrollar los esquemas asociativos contemplados en el artículo 285 de la Constitución, donde además de las regiones se consagran las áreas metropolitanas y la asociación de municipios, entre otros, de tal forma que aprovechando la cercanía, las características homogéneas de la población y los problemas conjuntos que pueden compartir el Distrito Capital y los municipios mencionados, sería

³²⁰ Díaz Perilla, Viviana. El concepto de ciudad región en una acepción de proyección de desarrollo económico. Bogotá-Cundinamarca: una ciudad global y/o el discurso de la competitividad. En: *Bogotá: ciudad capital, evolución institucional y normativa*, Ed. Alcaldía Mayor de Bogotá-Universidad del Rosario, Bogotá, 2009, p. 298.

³²¹ *Ibidem*, p. 303.

conveniente implementar y desarrollar este esquema, materializándolo en la región supradicha.

La creación de esta región, de darse en un futuro, podría contribuir al desarrollo de la descentralización, entendida ésta como autonomía política, administrativa y financiera, para lograr la eficiencia en la prestación de los servicios y mayor participación ciudadana, lo cual podría acentuarse con la materialización de este proyecto, reflejándose en beneficios para la población, mejores posibilidades de movilidad rápida entre dichos municipios, debate de problemas comunes que los afecten, y concurrencia de la opinión ciudadana en los mismos.

Por su parte, se debe señalar que las iniciativas del Distrito en cuanto al tema de la descentralización y desconcentración, han partido de procurar descentralizar desde adentro, es decir, desde el seno mismo del ente Distrital.

Es por ello que se expide la Directiva 010 de 2008 donde se propone trabajar en forma coordinada con las localidades para llevar a cabo políticas distritales tendientes a afianzar la descentralización, como se verá.

Igualmente, se pretendió incentivar la democracia participativa y representativa en las localidades, sin que se desarrollaran en concreto políticas en este sentido.

De la misma forma, se buscó la creación del Consejo Consultivo de Descentralización y Desconcentración, con el fin de estatuir dicho órgano de consulta donde tenga participación la ciudadanía en los temas atinentes a la descentralización y desconcentración.

Se debe señalar que estas políticas no han sido implementadas, y que se sigue pensando que es posible descentralizar desde adentro, lo cual se estrella frente a la realidad de la connotación de este concepto, que no permite una descentralización dentro de las mismas localidades.

Así, las medidas necesarias deben propender por la conformación de áreas metropolitanas y regiones donde puedan concretarse o hacerse efectivos los principios que entraña la descentralización.

De esta forma, es posible descentralizar hacia afuera y desconcentrar en el territorio del Distrito, creando regiones y áreas metropolitanas, aplicando así la figura de la descentralización.

Con ello, se soluciona en gran medida los conflictos derivados de la autonomía que busca darle la Constitución a las entidades territoriales y el principio del Estado Unitario, que evidencia Liliana Estupiñán Achury:

“El tema territorial es tan contradictorio, como las diversas tendencias que perviven alrededor de una misma institución en el texto constitucional (...) la existencia de dos modelos económicos contrapuestos, el uno intervencionista y de marcada orientación social, y el otro, neoliberal y de la mano del mercado. Asimismo, la existencia de dos principios (...): el de unidad y el de autonomía territorial.”³²².

Desde luego, el conflicto autonomía y descentralización versus Estado unitario, no es fácil de solucionar, y no se trata de ocultarlo ni de crear subterfugios al mismo, sino de establecer medidas que permitan desarrollar la descentralización en el Distrito respetando el modelo del Estado Unitario que caracteriza a Colombia.

Una forma de lograrlo es, como vemos, siguiendo el mandato constitucional y legal de crear áreas metropolitanas al integrar al Distrito municipios circunvecinos, como Soacha, Chía, Zipaquirá, Cota, Cajicá y Mosquera, entre otros, que aunque tienen unas características propias, por su proximidad al Distrito, el hecho de que la mayoría de sus habitantes requieren estar en Bogotá por asuntos laborales, administrativos, de salud y educación, etc., así como por aspectos de movilidad,

³²² Estupiñán Achury, Liliana. El ordenamiento territorial en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991. Lectura socio-jurídica desde el nivel intermedio de gobierno, en *Revista Scielo* Vol. 11, No. 21, Medellín, junio de 2012, p. 1 a 10.

seguridad y una óptima prestación de los servicios públicos, les resultaría favorables hacer parte integrante del Distrito.

Pero para respetar el principio de la soberanía popular que rige el Estado colombiano, es necesario realizar primero un referendo que consulte la opinión de los habitantes de dichos municipios de integrar áreas metropolitanas con el Distrito Capital de Bogotá.

Ahora bien, desde el interior del Distrito se ha buscado proponer y desarrollar medidas para implementar y aplicar la descentralización, y es por ello que se han expedido directivas que fijan las pautas que deben guiar el proceso de la organización territorial en Bogotá y la aplicación de dicha figura.

Dentro de ellas se cifra la Directiva 010 de 2008, promulgada con el fin de viabilizar la aplicación de la descentralización. A continuación, mencionaremos los puntos más importantes trazados por dicha directiva:

Dicha directiva pretendía con la descentralización, eje central de la política de organización administrativa del Distrito:

“Se busca así básicamente, desarrollar el mandato Constitucional de profundizar la democracia participativa y representativa y mejorar la prestación de los servicios locales”³²³.

De tal suerte que se buscaba desarrollar la descentralización, para cumplir con el mandato constitucional de la participación ciudadana en los asuntos públicos y procurar desarrollar la democracia participativa y representativa.

Esta directiva tenía tres pilares, a saber:

“El primero consiste en adelantar una propuesta de reforma del capítulo de descentralización territorial del Estatuto Orgánico de Bogotá, orientada a desarrollar aspectos como la personería jurídica y la autonomía administrativa de

³²³ Alcaldía Mayor de Bogotá, Directiva 010 de 2008.

las localidades y la precisión de las funciones de los Alcaldes(as) Locales y de las Juntas Administradoras Locales, como primeras autoridades en el territorio”³²⁴.

Como se observa, se había identificado la necesidad de otorgar personería jurídica a las localidades, con el fin de que pudieran tener autonomía administrativa, para que sus autoridades pudieran administrar sin mayor control y supervisión su territorio, previamente habiendo definido de manera puntual las funciones, competencias y responsabilidades de los Alcaldes Locales y las JAL, entronizadas como máximas autoridades locales, lo cual implicaba menos sujeción al poder central del Distrito.

Por su parte, el segundo pilar se centraba en:

“El segundo escenario incluye la presentación de Proyectos de Acuerdo ante el Concejo de Bogotá, en temas tales como la distribución de competencias entre el nivel central y local, el incremento de recursos para las localidades acorde con la definición de sus competencias y la división territorial”³²⁵.

Como se ve, pretendía hacer una distribución adecuada de funciones y competencias del nivel central al local y el aumento de los recursos destinados a las mismas con lo cual podían invertir en sus necesidades o prioridades más inmediatas.

Por su parte, el tercer escenario comprende las acciones que se enmarcan dentro de las facultades propias del Alcalde Mayor, y consiste en la puesta en marcha de un esquema de gestión distrital con desconcentración administrativa y enfoque territorial, así como en las acciones de apoyo a la gestión de las localidades.

Se aprecia en este último escenario la intención de crear un modelo de gestión distrital donde se continúe aplicando la desconcentración administrativa, pero

³²⁴ Ibídem.

³²⁵ Ibídem.

también desarrollar la coordinación y colaboración armónica entre el Distrito y las localidades.

La política de descentralización, así concebida, tenía como designio aplicar dicha figura tal como lo prevé la Constitución, con autonomía para las localidades, otorgamiento de personería jurídica y otorgándoles amplias competencias administrativas para poder ejecutarlas en su territorio.

Se pensaba crear, implementar y aplicar un modelo de descentralización concertado entre las diferentes instancias que componen el Distrito y las autoridades locales, para lo cual se estatuyó una comisión intersectorial de gestión y desarrollo local del distrito capital.

Esta comisión, de acuerdo con el tenor de la directiva señalada, tenía como fin:

“(...) la complementariedad y territorialización de las políticas distritales, y se enmarcan dentro de sus funciones la articulación de acciones y estrategias para la implementación de las políticas distritales en lo local y la construcción de mecanismos e instrumentos para atender con eficiencia y eficacia la dinámica local...”³²⁶.

Igualmente, se propuso la creación del Consejo Consultivo de Descentralización, como también adelantar un proceso de consulta ciudadana a través de dicho órgano, para obtener el consenso de los ciudadanos en la implementación y aplicación de estas políticas en el Distrito y las localidades.

Asimismo, se pretendía elaborar un proyecto de ley para reformar el capítulo de descentralización del Estatuto Orgánico de Bogotá, el cual sería presentado a los organismos distritales y al Consejo Consultivo de Descentralización, para ser controvertido y concertado entre los mismos.

Así, se pretendía realizar estudios, debates, reuniones, de tal forma que de manera concertada se definieran las políticas de descentralización y se concretara

³²⁶ Ibidem.

la forma en que se iba a implementar dicha figura y hacer la división territorial del Distrito.

Se previó en esta directiva la redacción de proyectos de acuerdo para someter a aprobación del Concejo Distrital, así como proyectos de Decretos sobre enfoque territorial de la gestión distrital, donde en estos últimos se traten: planes de acción del Distrito para las localidades, señalando los objetivos que se quieren lograr en las mismas.

Igualmente, se debía presentar un presupuesto distrital para las localidades, definiendo el enfoque de la inversión del mismo y los resultados pretendidos, así como la Reforma de los Consejos Locales de Gobierno con la intención de que formulen proyectos de ejecución de presupuesto en las localidades y hagan seguimiento al manejo del mismo.

De la misma forma, se previó la elaboración de una estrategia distrital en materia de desconcentración, esto es, de qué forma podría aplicarse la desconcentración, u optimizarse su aplicación en el Distrito.

Igualmente, se requería definir la labor que desempeñarían las autoridades locales, como los Alcaldes Locales y las Juntas Administradoras Locales, en la formulación y seguimiento de estos planes o proyectos de los planes de acción distrital en el área de las localidades.

Esta directiva, como se vio, pretendía que se desarrollara y ejecutara de una forma más amplia la descentralización en el Distrito Capital, otorgando mayores prerrogativas a las localidades como autonomía administrativa, así como personería jurídica, lo cual implicaba cierta autonomía financiera, además de preverse la asignación de mayores recursos o presupuesto para ejecutar sus gestiones o inversiones.

En este sentido iba la reforma que se pretendía hacer al Estatuto Orgánico de Bogotá, a través de un proyecto de ley que primero debía someterse a estudios

previos y debates entre los diferentes estamentos implicados, como son las instancias distritales y las autoridades locales, de tal forma que el texto final pudiera ser sometido al legislativo.

No obstante, dicha tarea, por diversos factores, no se llevó a cabo, y posteriormente surgió, como se verá, otro proyecto, esta vez más serio y decidido, tendiente a llevar a cabo el proyecto de ley y lograr su expedición para que finiquite con la anhelada reforma al Estatuto Orgánico de Bogotá y se abra la posibilidad de un verdadero desarrollo y aplicación de la descentralización en el Distrito Capital de Bogotá.

Como vimos, la aplicación de la descentralización en Bogotá ha pasado por muchas dificultades, dentro de las cuales en la actualidad se encuentra el hecho de que la administración del alcalde Peñaloza busca despojar a los alcaldes locales de la Facultad de contratar que se les había otorgado con el decreto 435 de 1993, buscando proteger los de la presión que trae consigo dicha facultad.

Pero al contrario de debilitar el poder local, representado en dichas alcaldías, debe tomarse la medida de robustecer dicho poder local para afianzar así la implementación y aplicación de la descentralización, y que pueda hablarse de un modelo de descentralización consolidado para la ciudad.

En el mismo sentido, no deben suprimirse los fondos de desarrollo local, sino otorgarles autonomía para ejecutar el presupuesto disponible. Igualmente, que los alcaldes locales puedan disponer de asesores con presupuesto de las localidades, para poder ejecutar mejor sus funciones.

De la misma forma, debe trabajarse en pro de lograr una mejor comunicación entre las autoridades locales y las JAL, y entre las diferentes localidades que integran el Distrito.

Asimismo, es necesario propender por dotar a las localidades de mayor autonomía y facultades político administrativas, así como la posibilidad de gestión de sus asuntos, para que ello redunde en una mejor y eficiente prestación de los servicios a su cargo:

“Un proceso como el que vive Bogotá desde hace varios años debe dar a las localidades capacidad técnica, para que éstas puedan hacer una gestión mucho más eficiente a favor de los ciudadanos...”³²⁷.

Así, se trata de revestir a las localidades de mayores facultades, e igualmente a los alcaldes locales, con el fin de que se pueda avanzar en la aplicación de la descentralización, con la mayoría de elementos que ella implica.

Como se ha observado, la participación ciudadana, incluida la democrática, es un pilar importante en la implementación, desarrollo y aplicación de la descentralización en el Distrito Capital de Bogotá, para lo cual deben abrirse mayores espacios de participación en el Distrito y en las localidades- en estas últimas la elección popular de los alcaldes locales, como se verá-, y también en la región y áreas metropolitanas que eventualmente se constituyan.

Se trata de que se desarrollen, afiancen y apliquen iniciativas en materia de participación ciudadana, la cual es pieza angular en el crecimiento, desarrollo y solución de necesidades y problemas en los mismos, de manera que puedan crearse canales participativos para expresar, dimensionar y dirimir dichos problemas:

“La apuesta teórica de la administración, que toma como punto de partida los imaginarios colectivos sobre el deber ser de las democracias locales, asume que

³²⁷ Botero Ospina, María Helena. Descentralización intraterritorial en grandes conglomerados: un desafío para la eficiencia y la democracia participativa, Universidad del Rosario, Bogotá, 2011, p. 2.

efectivamente las localidades abren la puerta a mayores y mejores formas de gobierno democrático para la ciudad.”³²⁸.

La participación ciudadana permite que los habitantes de las localidades se apropien del poder político y cívico que les corresponde, de tal suerte que puedan formarse verdaderos gobiernos locales en su sentido más amplio.

De la misma forma, algo que reviste relevancia está constituido por el control ciudadano que se debe ejercer sobre la gestión pública en el Distrito y las localidades, lo cual se puede ver reflejado en el uso de los mecanismos existentes, como las veedurías ciudadanas, la participación en los debates y deliberaciones de las JAL, en las audiencias de rendición de cuentas a cargo del alcalde local, y también de las autoridades centrales, entre otros.

En idéntico sentido, sería conveniente la creación de un sistema de quejas y denuncias de la administración distrital y principalmente local, pues las localidades representan el nivel micro desde donde puede ejercerse la participación de forma más activa y directa³²⁹.

Dicho sistema debe ir encaminado a que los ciudadanos puedan manifestar sus inquietudes, inconformidades y denuncias sobre el manejo de la gestión pública local, convirtiéndose así en garantes del buen uso de los recursos y del cumplimiento de los deberes constitucionales y legales que le asisten a las autoridades centrales y locales:

“De un lado, la descentralización no es una simple transferencia de funciones entre los niveles del Estado sino la búsqueda de una mayor democratización, esto es, de una participación más decisiva de los ciudadanos en la solución de los asuntos públicos en un momento en que la nueva Constitución política reconoce que

³²⁸ BOTERO OSPINA, María Helena; SERRANO LOPEZ, Adriana María. Las localidades como instituciones de gobierno democrático. Teoría y praxis. En: *Gestión y Política Pública*, v.22 fasc. p.401 - 455, México, 2013, p. 402-403. <http://www.scielo.org.mx/pdf/gpp/v22n2/v22n2a4.pdf>

³²⁹ Silva Colmenares, Julio. Op. Cit., p. 61.

somos una sociedad compleja y pretende ser la síntesis de procesos contradictorios³³⁰.

Así, la descentralización conlleva al menos un doble componente: la reiterada eficiencia en la prestación de los servicios públicos a cargo del Distrito, y la afluencia de una mayor participación ciudadana, ya que los ciudadanos deben pasar de ser meros administrados, a ser usuarios, o si se quiere en una acepción más actual, ciudadanos que ejercen y reclaman sus derechos³³¹.

La descentralización en el Distrito Capital no puede consolidarse solo con una consagración normativa, unas potestades otorgadas a las localidades y sus autoridades y unos proyectos a ejecutarse, sino que es necesario el consenso de los ciudadanos en dicho proceso, quienes de manera activa deben ejercer control y vigilancia sobre la labor administrativa, y también participar en los debates, deliberaciones y audiencias de rendición de cuentas para proponer ideas, sugerencias y medidas para solucionar los diversos problemas inmanentes al Distrito y sus localidades.

6.6.1 Participación democrática en el Distrito: elección popular de alcaldes locales

La descentralización política se introdujo formalmente en Colombia gracias, en parte, a la elección popular de alcaldes, estatuida en 1986³³², lo cual supuso un paso importante en materia de participación democrática, ya que anteriormente los alcaldes de los diferentes municipios del país eran elegidos directamente por los gobernadores del departamento respectivo.

³³⁰ Ibídem, p. 49.

³³¹ Sánchez Sánchez, Zulima Palmira. La participación: un buen gobierno y una buena administración. En: *Nuevas tecnologías, administración y participación ciudadana*, Ed. Comares, Granada, 2010, p.62.

³³² GUTIÉRREZ SANÍN, Francisco. Instituciones y territorio: la descentralización en Colombia. En: *25 años de la descentralización en Colombia*. Ed. Konrad Adenauer Stiftung. Bogotá, 2010, p. 15. Accesible: <http://www.kas.de/wf/doc/23110-1442-4-30.pdf>

En este contexto, se promulgó la Ley 11 de 1986, por la cual se dicta el Estatuto Básico de la administración municipal-, que reguló la organización y funcionamiento de los mismos, así como las potestades de sus autoridades.

La descentralización política, hizo posible la descentralización por servicios, pues el Estado era ineficiente en su prestación ágil y satisfactoria, y facilitó en cierta medida los inicios de la descentralización fiscal³³³.

A nivel del Distrito, en 1986 se consagró la existencia de las Juntas Administradoras Locales- JAL-, que, junto con la elección popular de los alcaldes municipales, coadyuvó a la descentralización política.

Sin embargo, si bien se estatuyó la elección popular de los alcaldes municipales, y del Alcalde Mayor del Distrito Capital de Bogotá, no ocurrió lo mismo con los alcaldes locales de las localidades que integran dicho Distrito, pues ni la Constitución Política de 1991, ni la ley, contemplaron esta posibilidad.

El Estatuto Orgánico de Bogotá, expedido en 1993, contempló las funciones de los Alcaldes Locales y su forma de elección. Así las cosas, dispuso que serán nombrados por el Alcalde Mayor de terna enviada por la respectiva Junta administradora Local. Los Alcaldes Locales pueden ser removidos por el Alcalde Mayor, quien cuenta con esta potestad, y en cuyo caso nombrará otro Alcalde Local de acuerdo con la nueva terna que se conforme.³³⁴

Las funciones de los Alcaldes Locales, como dijimos, igualmente se encuentran detalladas en el citado Decreto Ley, y dentro de ellas se cuentan el deber de cumplir y hacer cumplir la Constitución, la Ley y las normas distritales, así como las proferidas por las autoridades locales, reglamentar los Acuerdos locales, asegurar el orden y la tranquilidad en la respectiva Localidad, así como vigilar la debida prestación de los servicios públicos, la construcción de obras y velar por la

³³³ Ibídem, p. 16.

³³⁴ Artículo 84 Decreto 1421 de 1993.

conservación del patrimonio cultural local y la preservación del espacio público, entre otras funciones.

Se considera que el elemento político, representado en la elección popular de alcaldes, es otro aspecto relevante para afianzar la descentralización³³⁵.

Precisamente, es en la esfera local donde comienza la participación ciudadana, se expresa la democracia y se hace posible una participación activa de los habitantes del Distrito, y de las localidades en que se divide, ejercitando así un derecho fundamental de amplia importancia, ya que: “(...) puede decirse que el principio democrático, desde sus más incipientes orígenes, adquiere un protagonismo incuestionable en la administración local”³³⁶.

De la misma forma, puede afirmarse que las entidades locales son el espacio idóneo y primigenio para la gestación de la participación ciudadana, máxime en el campo de la elección de sus gobernantes:

“El ámbito local, el más cercano al ciudadano, permite actuar contra los principales problemas de la Democracia representativa y de las instituciones participativas y articular soluciones que inevitablemente beneficiarán el regreso a una Democracia que no olvide al ciudadano, que es el que la legitima”³³⁷.

El crecimiento de la ciudad hace necesario poner en marcha mecanismos constitucionales que permiten al Distrito Capital anexarse municipios circunvecinos, como lo preceptúa el artículo 326, claro está con el consenso de los mismos:

³³⁵ Ibídem.

³³⁶ Iglesias Martín, Antonio, Op. Cit., p. 222.

³³⁷ RIVERO ORTEGA, Ricardo; SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Zulima. La participación ciudadana en el ámbito local. En: Muñoz Machado, Santiago. *Tratado de Derecho Municipal*. Ed. Iustel, Madrid, 2011, p. 1427.

“Otro aspecto tratado por la Nueva Constitución Política, particular para Bogotá, es la posibilidad que la ciudad tiene de incorporar municipios circunvecinos, de acuerdo con el artículo 326”³³⁸.

Desde luego, esto puede acentuar la descentralización del Distrito Capital, al desarrollarse los esquemas propuestos en la Constitución y servirá para que se logre mayor cobertura y eficiencia en la prestación de los servicios públicos.

Dentro de los esquemas que deben desarrollarse y afianzarse, para aplicar debidamente la descentralización, también se encuentra el de las áreas metropolitanas.

La creación de las áreas metropolitanas, debe obedecer no sólo a un propósito descentralizador, o al uso de una facultad constitucional que puede llevarse a cabo, sino que debe ser planeada, previéndose los beneficios para el Distrito como también para los municipios que la integrarán:

“Es necesario crear un mecanismo para que la ciudad construya un sistema de expansión metropolitana regulado. Ese mecanismo debe asegurar, simultáneamente, que los municipios reciban algún tipo de retribución por su vinculación a dicho sistema y se eviten problemas de congestión de la ciudad y crecimiento exagerado de la misma”³³⁹.

De tal forma que la constitución de áreas metropolitanas contribuye a afianzar el modelo de descentralización en Bogotá, y desde luego a nivel nacional, pero debe realizarse concienzudamente, determinando qué municipios pueden integrarla, cuáles serán sus ventajas y desventajas, y teniendo en cuenta el principio de coordinación.

³³⁸ Vidal Perdomo, Jaime. *La organización administrativa del Distrito Capital*. En: RINAUDO, Ulises; NOVOA TORRES, Edgar Alberto (comp). Apuntes para la modernización institucional de Santafé de Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Centro de Investigaciones para el Desarrollo- CID-. Corcas Editores, Bogotá, 1993, p. 80.

³³⁹ Hernán Cárdenas, Jorge. Calidad total aplicada a la administración pública. En: RINAUDO, Ulises; NOVOA TORRES, Edgar Alberto (comp). Apuntes para la modernización institucional de Santafé de Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Centro de Investigaciones para el Desarrollo- CID-. Corcas Editores, Bogotá, 1993, p. 97.

Bogotá seguirá manteniendo su división en localidades, y su carácter de Distrito Capital que debe al aspecto histórico y cultural, pese a que incorpore nuevos municipios³⁴⁰, ya que la esencia de su división está dada por las mismas y las autoridades que las regentan.

La autonomía local implica, en el modelo de la descentralización, el traslado de competencias o funciones del nivel central:

“(...) el reconocimiento de la garantía institucional de la autonomía local implica la asignación de competencias específicas a las entidades locales en una materia concreta para gestionar aquellos asuntos de su interés, relativizando el concepto de exclusividad, ya que las competencias pueden ser compartidas...”³⁴¹.

La autonomía local también conlleva el desarrollo y materialización de una verdadera autonomía política y financiera, que posibilite la participación ciudadana y la generación de recursos que permitan satisfacer las necesidades más perentorias de los habitantes de las localidades.

Será importante igualmente la labor de las Juntas Administradoras Locales, creadas desde 1968 pero reglamentadas y puestas en funcionamiento sólo a partir de la expedición de la Ley 11 de dicho año, para la consolidación de la descentralización en Bogotá, quienes deben propender por la expedición de normas que regulen una óptima prestación de los servicios públicos y den pábulo a la participación ciudadana.

En la misma medida, los alcaldes locales serán los encargados de ejecutar medidas administrativas para hacer cumplir dichas normas y mostrar una gestión transparente, en consonancia con el cumplimiento de los fines constitucionales.

³⁴⁰ Ibídem, p. 80.

³⁴¹ Iglesias Martín, Antonio, Op. Cit., p. 127.

Para el cumplimiento de estos fines, es indispensable la coordinación y trabajo conjunto, orientado al cumplimiento de dichos objetivos³⁴², de las autoridades locales, distritales y nacionales, desde el punto de vista de la planeación y también de la asignación y priorización de recursos, en función de las necesidades más urgentes.

El desarrollo de las localidades, es uno de los fines que debe perseguir la aplicación y consolidación de un modelo descentralizador en Bogotá, lo cual como se expresó se logra con el trabajo consensuado de las distintas autoridades, y desde luego la participación ciudadana y comunitaria.

Pues bien, precisamente, un avance hacia la descentralización en Bogotá debe propender por la elección popular de alcaldes locales, lo que se traduce en que se haga efectivo el principio de la participación democrática establecida en la Constitución Política de 1991.

El hecho de que, por disposición del Estatuto Orgánico, los alcaldes locales sean escogidos por el Alcalde Mayor de terna enviada por la Junta Administradora Local, imposibilita el ejercicio de la democracia y supedita las actuaciones y decisiones del alcalde local a la autoridad del Alcalde Mayor, suprimiendo así el nivel de autonomía de las localidades, en cuanto al aspecto político administrativo.

Lo cual implica que el Alcalde Local no podría actuar teniendo en cuenta su criterio, sino que tendría que decidir de acuerdo con las directrices del Alcalde mayor, y en todo caso estaría bajo el control y supervisión del mismo, quien incluso tiene la potestad para reasumir las funciones del mismo, destituirlo y nombrar un nuevo alcalde local.

³⁴² Rinaudo, Ulises. Lineamientos metodológicos sobre planificación del desarrollo local. En: RINAUDO, Ulises; NOVOA TORRES, Edgar Alberto (comp). Apuntes para la modernización institucional de Santa Fé de Bogotá. Universidad Nacional de Colombia, Centro de Investigaciones para el Desarrollo- CID-. Corcas Editores, Bogotá, 1993, p. 138.

No se cumple así el mandato constitucional según el cual la descentralización debe propender por la autonomía de las entidades territoriales, o por la creación de éstas para que pueda alcanzarse dicha autonomía.

Se requiere estatuir la elección popular de los alcaldes locales, para que éstos puedan tener autonomía en la toma de decisiones que afectan el territorio de las localidades, porque son quienes más conocen de su gestión administrativa, su realidad social y sus necesidades, al ser las autoridades más cercanas a los mismos, y por ello su margen de acción de decisión debe ser independiente y no estar sujeto a estrictos controles por parte de la administración central del Distrito.

Sin embargo, éste no es el único beneficio que traería la elección popular de los alcaldes locales, sino el hecho mismo de su elección potenciaría la participación democrática, cumpliendo así con este postulado constitucional y contribuyendo a un amplio desarrollo de la descentralización.

Así, pues, se verían cumplidos dos elementos de la descentralización: la autonomía político administrativa en la toma de decisiones que afecten el territorio de las localidades y la participación democrática materializada en su elección popular. Así, se superaría la forma de elección actual que restringe la participación democrática y no asegura la imparcialidad e independencia de los funcionarios elegidos, sujetos a la administración central:

“Hoy en día, el caso bogotano en el sector local presenta un esquema de gobierno local compuesto por: un alcalde local, elegido de una terna que envían las Juntas Administradoras Locales –JAL– al alcalde mayor de la ciudad, quien es el encargado de designar al mandatario de las 20 localidades (...)³⁴³.

Para ello, desde luego, se requiere una reforma al Estatuto Orgánico de la ciudad que consagre expresamente la elección popular de los alcaldes locales y les

³⁴³ BOTERO OSPINA, M.E., & SUAREZ ESPINOSA, C. Bogotá y la descentralización intraterritorial: crónica de una historia inconclusa. Bogotá, Colombia: Editorial Universidad del Rosario, 2010, p. 40. Accesible en <http://www.urosario.edu.co/cpg-ri/Investigacion-CEPI/documentos/papers/37-Botero-Suarez-Final.pdf>

otorgue autonomía en sus actuaciones o decisiones político administrativas, sin estar sometidos al control, vigilancia y supervisión del Alcalde mayor.

Igualmente, debe preverse un período fijo de gobierno para los mismos, que deberá ser por un período igual al del Alcalde mayor, no para que coincide con éste, sino para que logre consolidar un proyecto político que redunde en beneficio de la localidad respectiva.

La elección popular de los alcaldes locales no sólo significa abrir espacio a la participación democrática, sino también a la participación ciudadana en el sentido en que el constituyente primario puede ejercer un verdadero control y vigilancia de los asuntos públicos y su gestión, toda vez que es quien ha elegido a los mismos. En este sentido, la descentralización haría efectivos estos fines para los cuales fue concebida:

“Se hace necesario hacer una revisión de su capítulo de descentralización, con el fin de seguir con una tendencia renovadora y modernizadora, que consolide a Bogotá como una ciudad enmarcada dentro de un esquema de democracia participativa y participación ciudadana (...).”³⁴⁴.

De esta forma, las autoridades locales no serían impuestas a los ciudadanos que habitan las localidades, sino que éstos podrían elegirlos, y en el mismo sentido el control y vigilancia de sus actuaciones no sería una prerrogativa reservada al Alcalde Mayor, sino a los administrados, sobre quienes recae el peso de las decisiones y actuaciones de las mismas.

El mecanismo para lograr esta reforma, como lo había previsto la directiva 010 de 2008, es un proyecto de ley que finiquite en una ley propiamente dicha donde se establezcan estas modificaciones, las cuales se requieren para hacer efectiva una descentralización más sólida y completa en el Distrito Capital de Bogotá.

³⁴⁴ BOTERO OSPINA, M. E., & SUÁREZ ESPINOSA, C., Op. Cit., p. 38.

Igualmente, la elección popular de los alcaldes locales trae consigo la posibilidad de que los ciudadanos puedan ejercer mayor control y vigilancia sobre sus funciones, pudiendo hacer uso incluso de figuras como la revocatoria del mandato establecida en el artículo 103 de la Constitución, en caso de que aquellos incumplan con su programa de gobierno:

“Recomendamos prestar gran atención a la revocatoria del mandato, pues de adoptarse la figura de la reelección inmediata, la posibilidad de revocar se constituiría una forma efectiva de control político a los mandatarios (...)”³⁴⁵.

De esta forma, se materializa la participación democrática con la elección popular de los alcaldes locales, y se da pie a la participación de los ciudadanos en el control y vigilancia de su gestión, a tal punto de que puedan hacer uso del mecanismo constitucional de la revocatoria de mandato, lográndose el cumplimiento de estos fines participativos que persigue la descentralización.

Es claro que la descentralización política y administrativa iniciada en 1986, consagrada en 1991 en el texto constitucional y pretendida en el Estatuto Orgánico de Bogotá promulgado en 1993, tuvo como pretensión la eficiencia y celeridad en la prestación de los servicios públicos, principalmente en salud, educación e infraestructura, pero se quedó corta en materia de participación democrática, o ésta fue un mero ideal que no se materializó en la praxis, pues se dio énfasis a alcanzar una mayor cobertura en los servicios públicos³⁴⁶.

Por tanto, deben crearse más espacios de participación democrática- superando el slogan de que la descentralización debe tener como fin último la sola eficiencia

345 Velásquez Gavilanes Y OTROS. Reección inmediata de alcaldes y gobernadores: ventajas, riesgos y recomendaciones de política. En *Revista Universitas*, Vol. 54, Núm. 109, Universidad Javeriana, Bogotá, 2005. Accesible: <http://revistas.javeriana.edu.co/index.php/vnijuri/article/view/14714>, p.42.

³⁴⁶ Barberena Nisimlat, Viviana y OTROS. Las preguntas sin respuesta de la descentralización: la encrucijada y los nuevos caminos. En: 25 años de la descentralización en Colombia. Ed. Konrad Adenauer Stiftung. Bogotá, 2010, p. 58. Accesible: <http://www.kas.de/wf/doc/23110-1442-4-30.pdf>

en la prestación de servicios públicos-, uno de ellos representado en la elección popular de los alcaldes locales, en el sentido de hacer posible el ejercicio de la democracia en la escogencia de los gobernantes de las localidades, pero esta medida no es la única y suficiente para lograr la democratización de las localidades:

“(...) los avances democratizadores de la descentralización no pueden lograrse si al mismo tiempo no se moderniza la gestión estatal, en especial en sus autoridades territoriales (departamentos y municipios) ...”³⁴⁷.

En este sentido, es menester que la participación democrática que puede acarrear la aplicación de la descentralización en las localidades, con la elección popular de los alcaldes locales, debe ir acompañada de una política de modernización del Estado, reflejado en este caso en el Distrito, a nivel de dirección, planeación y ejecución, como plantea el autor citado, junto con mayor disponibilidad de recursos para el Distrito y las localidades, y sobre todo la implementación y difusión de estas formas de participación y la importancia que revisten, para que logren no sólo ser asimiladas por la población, sino empleadas en pleno ejercicio de los derechos fundamentales de rango superior que entrañan.

Las localidades, en la práctica, equivalen a un municipio, por su extensión física, concentración demográfica y homogeneidad de sus habitantes, y es por ello que en ellas debe desarrollarse una verdadera democracia activa, no sólo consagrada en la norma que al respecto posibilite la elección popular de alcaldes, sino que se vea materializado su ejercicio.

Vargas Penagos considera que la democracia se encuentra en el municipio, esto es, en el ámbito local:

³⁴⁷ Silva Colmenares, Julio. Op.Cit., p. 17.

“Se colige del estudio del derecho público en general, como del colombiano, que el legislador se ha preocupado de darle una organización propia, al municipio, para realizar el anhelado propósito de lograr la democracia local. (...)”.

Así, las localidades deben ser el epicentro de la participación democrática, desde donde se aprehenda la relevancia de hacerla efectiva en beneficio de los intereses ciudadanos, pues las necesidades, demandas, problemas, etc., que poseen estos entes locales no pueden resolverse sin la participación activa de sus habitantes en el ejercicio democrático, desde donde puede promoverse la participación a nivel distrital y nacional, como lo afirma Gonnennwein, citado por Vargas Penagos:

“Los municipios representan la realización de la democracia a escala local. Una república democrática es algo articulado que se constituye de abajo hacia arriba. (...)”³⁴⁸.

Así, las localidades son depositarias de una democracia latente, que puede potenciarse con la elección popular de los alcaldes locales, a través no sólo de su consagración normativa, sino la consciencia de que debe adoptar la población de los mismos de la necesidad de ejercerla, como también de hacer uso o tomar partido de los otros mecanismos de participación ciudadana que prevé la Constitución Política de 1991, como el plebiscito, consulta popular, referendo, etc., pues es desde las localidades que puede desarrollarse y explayarse la democracia hacia el Distrito y la Nación.

Ahora bien, es claro que las localidades presentan vacíos en materia de legitimidad y representatividad, por cuanto al no posibilitarse la elección popular de los alcaldes locales, no estarían en teoría legitimados frente a la sociedad,

³⁴⁸ Gonnennwein, Otto. Derecho Municipal Alemán. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1967, p. 51 y ss.

quien no los ha elegido ni ha podido expresar su acuerdo frente a sus proyectos o planes de gobierno:

“(…) la descentralización también implica la búsqueda de la legitimidad y la representatividad de las cuales carece el régimen político. Su posible consecución, desde el ámbito local y regional, fortalecería al Estado central y haría más gobernable el sistema político”³⁴⁹.

De esta forma, pueden sentirse no representados por aquéllos, pues la elección no proviene del constituyente primario, sino que obedece a un sistema cerrado, no participativo, que no beneficia el interés general.

Por eso, al contar con este mecanismo de la elección popular de alcaldes locales, se garantizarán la legitimidad y la representatividad, en un sentido amplio, lo cual no sólo será un beneficio para los ciudadanos y un paso más hacia la descentralización del Distrito, sino un avance dentro del esquema democrático y descentralizador del Estado:

“Desde esta perspectiva, la elección popular de mandatarios locales puede evaluarse como parte esencial de una estrategia más amplia de reestructuración del Estado, y a su vez como pieza clave de engranaje del proyecto descentralizador que está en curso”³⁵⁰.

Así, la descentralización no es posible sin canales democráticos, como tampoco una verdadera modernización del Estado, en su estructura político administrativa, donde es necesario contar igualmente con la mencionada legitimidad y representatividad, a fin de construir proyectos que tengan el aval del constituyente primario con su voto, su deliberación y su control y observación de la gestión pública.

³⁴⁹ GAITÁN PAVÍA, Pilar; MORENO OSPINA, Carlos. Op. Cit., p. 63.

³⁵⁰ *Ibíd.*

Se hace perentorio abrir estos espacios, para permitir que la administración local esté acorde con las nuevas tendencias de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, en este caso en la elección popular de los alcaldes locales, y por qué no en el control y seguimiento de su mandato:

“(…) la administración ha dejado de ser un ente que transmitía información y ejecutaba las decisiones de gobierno en forma de reglamentos y actos administrativos de modo unidireccional. Ya no se habla de administrados y pacientes, sino de ciudadanos y usuarios...sólo así puede llegarse a comprender por qué es necesario abrir la toma de decisiones a la ciudadanía. (...)”³⁵¹.

Es decir, que estar a la vanguardia en materia de administración, significa que los ciudadanos deben contar con espacios donde puedan hacer efectivo su derecho de participación, en este caso democrática, pues han dejado de ser sujetos pasivos para convertirse en agentes con la potestad para hacer parte de la toma de decisiones públicas, así como la vigilancia o supervisión de la gestión de las autoridades locales.

Es así como se considera una crisis la falta de dicho control, o la ausencia de los mismos, por no existir mecanismos o no posibilitarlo la norma, lo que deriva en una crisis de la representación³⁵².

Dicha crisis, en el contexto colombiano, y particularmente tratándose de las localidades, puede resolverse, en principio, con mayor participación democrática, posibilitando la elección popular de alcaldes locales.

³⁵¹ Sánchez Sánchez, Zulima Palmira. Op. Cit., p. 61-62.

³⁵² *Ibidem*, p. 65.

La participación democrática de los ciudadanos, como afirma la doctrina, debe ser una finalidad y un método³⁵³, esto es, el Estado debe propender por incentivarla desde la conformación de espacios para ello, y a través de normas que la posibiliten, en este caso estableciendo en la ley la elección popular de los alcaldes locales, porque la democracia, lo he visto desde eventos históricos como la Revolución Francesa de 1789, la democracia entraña el protagonismo del pueblo³⁵⁴, de los ciudadanos.

No obstante, no bastaría con ello, ya que la crisis deriva de la representación, por tanto, es necesario establecer, desarrollar y aplicar mecanismos que permitan un mayor control ciudadano de la gestión pública, mediante las veedurías, la revocatoria de mandato- que puede extenderse a los alcaldes locales-, el voto programático, la rendición pública de cuentas, la deliberación de las decisiones en torno a asuntos locales que afectan los intereses de los conciudadanos.

Al consagrarse en la norma la elección popular de alcaldes locales, e implementarse, es menester acompañarla de mayores medidas de control y supervisión de su gestión, lo cual es un paso en firme hacia la construcción de una descentralización sólida, eficiente y que desarrolle en mayor medida los postulados constitucionales y legales.

La democracia, así, puede erigirse como un medio de control del poder político, como un asidero con el cual los mismos ciudadanos pueden elegir y ser elegidos, pero también vigilar y cuestionar la gestión de sus gobernantes, de tal suerte que a través de ella se sopesa y se obtiene o no la legitimidad³⁵⁵ de ese poder.

³⁵³ Rodríguez Arana, Jaime. El ciudadano y el poder público: el principio y el derecho al buen gobierno y a la buena administración. Ed. Reus, Madrid, 2012, p. 37.

³⁵⁴ *Ibídem*.

³⁵⁵ García de Enterría, Eduardo. Democracia, ley e inmunidades del poder. Ed. Thomson Reuters, Pamplona, 2011, p. 109.

Sin embargo, como hemos acotado, la legitimidad que se obtiene con la elección democrática, no es una patente de corso que se otorga a los gobernantes o autoridades administrativas, para que pueden ejecutar las leyes y proyectos de manera arbitraria, sin perseguir los fines públicos que les asisten, ya que precisamente los ciudadanos, en tanto los han elegido, pueden ejercer control sobre su gestión y decisiones³⁵⁶, de tal forma que existe un vínculo, un compromiso sellado en las urnas con los electores susceptible de ser revisado y fiscalizado por el constituyente primario.

Lo anterior deriva, precisamente, del principio de legalidad y de igualdad ante la ley, aporte de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, emanados de la Revolución Francesa de 1789³⁵⁷, artículos 1, 4 y 6, y vertida posteriormente en la Declaración de los Derechos Humanos- o Pacto de San Francisco- de 1948, artículos 1, 2 y 7, de tal suerte que, al tener los hombres los mismos derechos y ser iguales ante la ley, no es permitido a los gobernantes abusar de su posición y desviarse de los fines constitucionales y legales, a los cuales están ceñidos, en detrimento del pueblo.

El control del poder político por parte de los ciudadanos, es otro aporte de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, donde de manera expresa se consagra que el pueblo puede acudir a las autoridades públicas para exigirles cuentas de su administración, como es estipula en el artículo 15 de dicho cuerpo de normas.

³⁵⁶ García de Enterría, Eduardo. Democracia, jueces y control de la administración. Ed. Thomson-Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2009, p. 77-86.

³⁵⁷ La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, propugna porque las asociaciones políticas no tengan otro fin sino preservar los derechos naturales- de carácter imprescriptible- del hombre, a su libertad, propiedad y seguridad, así como resistencia a la opresión, como se consigna en el artículo 2 de dicho texto jurídico, de manera tal que cualquier administración o gobierno que se aparte de dicho objetivo, está sujeto al control y deposición del pueblo, ya que la ley se crea con dicho propósito, y es la manifestación de la voluntad general, en cuya elaboración ha participado el pueblo directamente o a través de sus representantes.

Desde luego, la democracia no se construye sólo con el establecimiento en la norma jurídica de la elección popular y periódica de unos gobernantes, en este caso los alcaldes locales, ya que es menester implementar y aplicar mecanismos de control y vigilancia de su gestión, como se dijo, como también que las autoridades centrales y el sistema jurídico, se articulen en torno de la participación democrática, la Constitución y la Ley³⁵⁸, buscando cumplir con sus principios y preceptos, dentro de ellos la descentralización como medio para lograr la descongestión, eficiencia y transparencia del Estado y el Distrito en representación del mismo.

Por otra parte, examinando otros modelos político administrativos, como es el caso de México D.F., es válido aseverar que Bogotá puede adoptar el modelo de participación democrática existente en el primero, donde está consagrada la elección popular de los gobernantes locales, sin que ello implique que se convierta en un Distrito Federal propiamente dicho; a su vez, los ciudadanos pueden participar en la elección de una Asamblea Legislativa, que equivaldría al Concejo de Bogotá, y también se cuenta con una Constitución del Distrito Federal, de la cual adolece Bogotá³⁵⁹.

Dichos espacios de participación democrática, pueden acentuarse en Bogotá con la elección popular de los alcaldes locales, pero desde luego requiere que también los ciudadanos hagan uso de los demás mecanismos de participación democrática que les ofrecen los artículos 1, 2 y 40 de la Constitución, donde Colombia se concibe como una república pluralista, participativa y democrática y un Estado Social de Derecho, principios y derechos que se ven reflejados con la creación de dichos mecanismos de participación, antes mencionados, como la

³⁵⁸ García de Enterría, Eduardo. Democracia, jueces y control de la administración, Op. Cit., p. 111-121.

³⁵⁹ Vidal Perdomo, Jaime. Una cierta teoría de la capital federal. En: *Bogotá: ciudad capital, evolución institucional y normativa*. Ed. Alcaldía Mayor de Bogotá-Universidad del Rosario, Bogotá, 2009, p. 53.

iniciativa popular, el referendo, la revocatoria de mandato, el cabildo abierto, el plebiscito, donde directa o indirectamente los ciudadanos pueden ejercer su derecho fundamental a la participación en los asuntos públicos³⁶⁰.

La participación democrática es crucial para implementar una verdadera descentralización, pero no puede reducirse solo a la elección popular de los alcaldes locales, sino que debe abarcar todo el espectro participativo posible, máxime teniendo en cuenta que las localidades son el foco de donde dimana la participación nacional:

“(...) si queremos reconstruir la consciencia cívica y reeducar a nuestros altos cargos de la administración y gobernantes para que la administración sea más eficaz, para que nuestros estados sean sociales y para que nuestras democracias tengan el apoyo de la ciudadanía, es necesario incrementar la utilización de los mecanismos de participación estipulados en la normativa (...)”³⁶¹.

Por lo visto, el ámbito local es el espacio por antonomasia de la participación ciudadana, incluida la social y política, toda vez que es donde se concentran los pobladores, por ende, es perentorio que tengan espacios para poder utilizar dichos mecanismos de participación, y por qué no, que se les abran o reconozcan otros.

Sólo así podrá hablarse de legitimidad de los gobiernos y administraciones locales, como también de sus gestiones, si pueden ser supervisadas por los ciudadanos, y también se abrirá un camino más expedito e incluyente para satisfacer los servicios de que precisa la población.

³⁶⁰ Estos mecanismos se encuentran desarrollados en la Ley 1757 de 2015.

³⁶¹ Sánchez Sánchez, Zulima Palmira. Op. Cit., p. 68.

Es necesario estatuir la elección popular de los alcaldes locales, para incentivar la participación democrática en el ámbito de las localidades, pero también debe darse pábulo a otros espacios participativos, no meramente de elección, sino de control, seguimiento y deliberación, donde se involucre a la gran mayoría de los estamentos.

Lo anterior puede lograrse fortaleciendo dichos espacios y mecanismos, socializándose, educándose a los ciudadanos en su existencia, la forma de utilizarlos y los beneficios que conlleva su uso:

“Por lo tanto es necesario que los mecanismos de participación en el ámbito local sean fortalecidos y adaptados para que siempre quedaren cerca de los ciudadanos y por consiguiente faciliten la dirección de los caminos para las soluciones de los principales problemas de la democracia representativa y de las instituciones participativas”³⁶².

Los habitantes de las localidades, deben conocer los espacios y mecanismos de participación democrática de que disponen, asimilarlos y hacer uso de los mismos, ya que sobre esto les posibilitará hacer valer sus derechos, expresar sus demandas, y, elegir las autoridades locales que mejor puedan satisfacer sus necesidades y expectativas:

“El crecimiento de las ciudades, argumentaba el legislador de 1968, agregando la extensión de los límites municipales, el conocimiento más completo de los problemas y la vivencia de los mismos, hacen aconsejable una mayor participación de la ciudadanía en la administración de la comunidad; la de responsabilizar a la comunidad de sus propios problemas”³⁶³.

³⁶² De Medeiros Leite, David. Presupuesto participativo. El ejemplo brasileño. En: *Nuevas tecnologías, administración y participación ciudadana*. Ed. Comares, Granada, 2010, p. 128.

³⁶³ Penagos Vargas, Gustavo. Manual de la administración municipal, Op.Cit. p. 264-265.

Así, si bien existe una crisis representativa, que se traduce en la falta de canales, espacios y mecanismos de participación donde los ciudadanos puedan ser parte activa, verbi gracia en la elección de los alcaldes locales, lo cual puede generar perder el sentido de pertenencia a la colectividad, también es cierto que los espacios existentes, en general, no han sido suficientemente usados³⁶⁴.

De tal forma que, de implementarse nuevos espacios y mecanismos de participación, como el que estamos abordando, lo menos que se debe esperar es que la gran mayoría de los habitantes de las localidades hacen uso de los mismos, no sólo en la elección de los gobernantes, sino en el seguimiento de su mandato y el control de su gestión, como también el de las Juntas Administradoras Locales- JAL-.

La apatía en la asunción de la participación política como un deber, y no como una mera posibilidad, es uno de los óbices a superarse en pro de construir un mejor modelo para la ciudad, acorde con los mandatos del Estado Social de Derecho y de la descentralización:

“La participación política resulta de interés para la sociedad desde el punto de vista del mantenimiento de la estabilidad; el sujeto-ciudadano con dicha participación puede adaptarse e integrarse en el sistema (...)”³⁶⁵.

La implementación y desarrollo de un modelo sólido de descentralización, no es posible sin la participación democrática, y ésta no puede materializarse sin la voluntad decidida de los ciudadanos de participar en comicios, eligiendo y siendo elegidos, como también en los diversos espacios deliberativos y de control existentes.

³⁶⁴ Ibídem.

³⁶⁵ Figueruelo Burrieza, Ángela. Representación política, derecho de asociación y democracia paritaria. En: *Nuevas tecnologías, administración y participación ciudadana*. Ed. Comares, Granada, 2010, p. 45.

No se trata, desde luego, de que los únicos responsables de sus problemas, como afirma Penagos Vargas, sean los ciudadanos que hacen parte del elemento humano de las localidades, porque también de ello lo son las autoridades locales y distritales, sino que se interesen por ser partícipes de los mecanismos democráticos, exijan sus derechos, hagan parte activa en las veedurías sobre el manejo de los recursos públicos y la ejecución de los planes y proyectos de gobierno y administración local.

La sola consagración normativa de un derecho, en este caso democrático, es nugatoria si quien tiene la facultad de ejercerlo no lo hace, porque la norma no puede, por sí misma, hacer valer un derecho o ejercerlo³⁶⁶.

La participación política de los ciudadanos en estos procesos, ha sido clave para superar el centralismo, imperante durante gran parte de la historia del Estado colombiano, así como del Distrito, por ello es necesario fortalecerla a nivel local con la elección popular de los alcaldes locales:

“En este sentido, el mérito de la descentralización fue atacar desde la base el bloqueo de un régimen político incapaz de reformarse por la cúpula. La elección popular de alcaldes propiciaba la participación a nivel local de actores excluidos en el escenario político, de manera que desde estos niveles se diera respuesta a problemas de eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios del Estado”³⁶⁷.

³⁶⁶Sánchez Sánchez, Zulima Palmira, Op. Cit., p. 66. Interpretando al doctrinante francés Alexis de Tocqueville, señala que la centralización política al restar autonomía al ámbito local, antiguamente era causa de disgusto y enervación en los ciudadanos; pero hoy la crisis de la participación se explica por la falta de interés en hacer uso de los espacios y mecanismos participativos existentes.

³⁶⁷Seminario 20 años de la descentralización en Colombia: presente y futuro. La descentralización: una apuesta política de futuro para Colombia. Red de iniciativas sobre gobernabilidad, democracia y desarrollo territorial, Ed. Red RINDE, Bogotá, 2007, p.5.

Así, la elección popular de los alcaldes locales³⁶⁸, propicia la consolidación de la descentralización, capaz de romper el centralismo, favoreciendo la autonomía político administrativa y la gestión de los asuntos internos por parte de las autoridades locales.

El ejercicio del sufragio es un derecho constitucional, y por tanto no puede limitarse a los habitantes de las Localidades a que no puedan hacer uso del mismo para elegir a los alcaldes locales, ya que sus decisiones de gobierno inciden directamente en los mismos, por lo cual se justifica que la norma jurídica posibilite la materialización de este derecho, en lo que se conoce como el *sufragio activo*³⁶⁹.

Dicha posibilidad debe consagrarse en la norma jurídica, pero no puede quedarse como una mera reforma estática, sino ir acompañada de la consecuente promoción que se ha realizar por parte del Distrito de la participación ciudadana en dichos procesos, así como información ilustrativa sobre los mismos, como se prescribe y debe efectuarse en el ordenamiento jurídico español, art. 69 LBRL, que puede servir como ejemplo³⁷⁰.

Finalmente, debe fomentarse la participación democrática- en parte con la elección popular de alcaldes locales- y en todos los ámbitos posibles (social, fiscal, etc.), mediante la creación o habilitación de canales expeditos de participación, que no se encuentren supeditados a una excesiva reglamentación que incentive su desuso, sino que las autoridades locales y distritales deben

³⁶⁸ La elección popular de los alcaldes locales, junto con la elección popular de las autoridades regionales y el desarrollo de los esquemas asociativos, no sólo acentúan la descentralización, sino que otorgan a los ciudadanos el poder político y el control de la gestión pública que le corresponden por mandato constitucional.

³⁶⁹ PEMÁN GAVÍN, Juan; EZQUERRA HUERVA, Antonio, Op. Cit., p. 1824.

³⁷⁰ Ibídem, p. 1827-1828.

abrirlos para facilitar la comunicación con los ciudadanos y la recepción de sus ideas y demandas³⁷¹.

6.6.2 Creación de nuevas localidades

Como se ha mencionado, el Distrito Capital de Bogotá cuenta con 20 localidades claramente identificadas, conformadas por la homogeneidad de su población, aspectos socioeconómicos, de extensión, demográficos, entre otros.

No obstante, dado el crecimiento acelerado del Distrito, en cuanto al número de habitantes, urbanización, desarrollo, etc., se ha visto la necesidad de ampliar el espacio político administrativo del mismo, esto es, que se crean nuevas entidades administrativas para poder hacer frente a la prestación de servicios públicos a esta población y crecimiento urbano constante.

La necesidad de creación de nuevas localidades puede observarse no sólo en el tamaño de algunas localidades, como Ciudad Bolívar, Suba, Bosa, Kennedy, entre otras, sino en las implicaciones que esto tiene, como es la distancia que se crea entre el Distrito, representado en las autoridades locales, y los ciudadanos, pues como afirma Velásquez Gavilanes: “El tamaño de algunas localidades, en particular Ciudad Bolívar, Kennedy, Engativá y Suba, impide que el gobierno local sea más cercano a sus ciudadanos”³⁷².

Es por ello que el proceso de descentralización de Bogotá puede afianzarse y desarrollarse con la creación de nuevas localidades por parte del Consejo Distrital, haciendo así efectivo el artículo 62 del Estatuto Orgánico del Distrito, que consagra la creación de las localidades por parte del Concejo Distrital, a iniciativa del Alcalde Mayor, definiéndose sus funciones, atribuciones o competencias que le

³⁷¹ Velásquez, C., Fabio E., Op. Cit., p. 103-104.

³⁷² Velásquez Gavilanes, Raúl. Hacia la formación democrática de una política pública encaminada al fortalecimiento de los gobiernos locales urbanos, Op. Cit., p.74.

serán trasladadas desde el nivel central, para el cumplimiento de los fines públicos, sobre todo tratándose de servicios básicos y espacios de participación.

De esta forma, se pueden constituir al amparo de dicha norma nuevas localidades, en el número que precise el Distrito para cumplir a cabalidad con sus fines constitucionales, superar el hacinamiento, satisfacer las demandas sociales y el desarrollo económico que le imponen la Constitución y el referido Estatuto.

Para lo cual, se deben tener en cuenta los siguientes tópicos:

- 1) Identificar localidades que presentan mayor número de habitantes, como Ciudad Bolívar, Bosa, Suba, entre otras.
- 2) Hacer un diagnóstico de su población, determinando aspectos socio económicos como estrato, escolaridad, necesidades sociales, en salud, educación, trabajo, etc.
- 3) Analizar aspectos como la extensión de dichas localidades, y la posibilidad de dividir su territorio o extenderlo a zonas aledañas.
- 4) Definir un plan de descongestión político administrativa que justifique la creación de estas localidades, y la forma de llevarlo a cabo.

Como se observa, si bien puede llevarse a cabo la creación de nuevas localidades, pues por disposición legal es posible, se requiere igualmente prever mecanismos para ejecutar los objetivos que debe perseguir la conformación de las mismas, como son la descongestión del Distrito, y de las localidades existentes, en los planos político administrativo, así como su desarrollo económico.

Igualmente, la participación ciudadana y democrática de sus habitantes la cual sin duda se incentivará a haber un nuevo espacio físico donde ejercerla, pero también es necesario que se abran canales de participación, como veedurías, asambleas de rendición de cuentas, o de socialización de políticas, entre otras.

La descentralización, así, no sería una mera consagración normativa, sino que se ejercitaría el marco legal existente que facilita estos procesos político administrativos que pueden llevar a un cambio de la organización territorial del Distrito en beneficio del mismo y de los ciudadanos.

Recientemente, ha surgido la propuesta, de manos de la Alcaldía Mayor de Bogotá, que regenta actualmente Enrique Peñalosa (electo para el período 2016-2019), de aumentar el número de localidades de 20 a 80, la cual será sometida al Congreso de la República³⁷³.

Esta propuesta tiene la finalidad de que haya una localidad por cada 100.000 habitantes, con el objetivo de acercar la administración a los ciudadanos, en palabras de Peñalosa³⁷⁴. Sin embargo, esta iniciativa no es adecuada teniendo en cuenta que no se justifica crear un número elevado de localidades cuando en la actualidad existen localidades pequeñas que pueden fusionarse con otras, por ejemplo, La Candelaria, Teusaquillo, Santa Fe o Mártires, que no sólo son reducidas en cuanto a su extensión espacial, sino también desde el punto de vista demográfico.

De lo contrario, Suba y Kennedy serían divididas en 13 y 12 localidades respectivamente, teniendo en cuenta que frisan 1,3 y 1,2 millones de habitantes cada una, grosso modo, erosionando así su identidad poblacional, cultural e histórica.

Se puede considerar que, si bien deben crearse más localidades, su número debe ser proporcional y justificado, de tal forma que sean sostenibles, cubran una mayor

³⁷³ Véase: Pulzo.com. Peñalosa propondrá al nuevo Congreso que existan 80 localidades en Bogotá. Pulzo.com, Bogotá, 6 de marzo de 2018. <http://www.pulzo.com/nacion/alcalde-enrique-penalosa-pedira-ampliar-numero-localidades-bogota-PP449963>

³⁷⁴ RCN radio. ¿Cómo quedaría cada localidad de Bogotá si las aumentan a 80? RCN radio, Bogotá, 7 de marzo de 2018. <https://www.rcnradio.com/bogota/como-quedaria-cada-localidad-de-bogota-si-se-aprueba-propuesta-de-penalosa-de-aumentarlas-80>

gama de servicios a una cifra creciente de habitantes, aseguren la provisión de espacios de participación ciudadana y no resquebrajen la identidad y unidad que tienen las mismas en torno a sus características comunes.

Lo anterior se logra, como se expuso, con la fusión de localidades, teniendo en cuenta tópicos como extensión, proximidad, número de habitantes, características homogéneas, pero también con la escisión de aquellas que ostentan un amplio espacio y una explosión demográfica que amerita su división (como Ciudad Bolívar, Kennedy, Suba y Bosa).

De igual forma, es palmario el hecho de que Bogotá en su expansión requiere con el tiempo anexionarse municipios circunvecinos como Soacha, Chía, Cota, entre otros, los cuales se integrarían al Distrito como localidades, por su proximidad, características comunes y necesidad de resolver problemas como la movilidad, salud, educación, gobernabilidad, participación ciudadana, etc.

La creación de nuevas localidades debe ser un proceso lento, pero no pausado; debe iniciarse su debate, y lograrse a través de los mecanismos legales, porque Bogotá en su constante crecimiento y aumento poblacional, debe poder dar respuesta a los retos que esto supone, donde la desconcentración y ante todo la descentralización con el lleno de la mayoría de sus elementos, pueden hacer posible que la ciudad pueda afrontarlos eficazmente.

6.6.3 Reforma al Estatuto Orgánico de Bogotá

La reforma de toda disposición implica un cambio. Un cambio sustancial, es decir, no volver al *statu quo* anterior. En este sentido, cuando se habla de reforma de una disposición, o conjunto de disposiciones, como es el caso del Estatuto Orgánico de Bogotá, norma rectora en materia de organización territorial del Distrito, hacemos referencia a modificar las normas que lo reglamentan, bien sea suprimiéndolas, acotándolas, simplificándolas, adicionándolas, mutándolas.

Dicho cambio, no hay duda, se debe hacer con el fin de mejorar el funcionamiento del Distrito, en los ámbitos que le competen: administrativo, financiero, político y de prestación de los servicios públicos a su cargo; es decir, pensado no solo para el Distrito en sí y sus autoridades, sino para los ciudadanos que lo habitan.

Comencemos por señalar que cuando se implementó el Estatuto Orgánico o Decreto 1421 de 1993, se pensó que permitiría suplir a cabalidad cada una de las problemáticas que se presentaban en el Distrito Capital, ya que se hacía muy difícil llegar a toda la población por lo que a cada localidad y a cada ente territorial se le entregaron facultades por parte del Concejo distrital.

No obstante, ante el crecimiento territorial y poblacional fue más complicado llegar a toda la ciudad y suplir sus necesidades.

Es por ello que se hizo necesario presentar una reforma al Decreto; según el proyecto de ley 054 de 2015, se hizo con el objetivo de seguir con una tendencia renovadora y modernizadora, que consolide a Bogotá como una ciudad enmarcada dentro de un esquema de democracia participativa y participación ciudadana, capaz de tener un gobierno de la ciudad cuya legitimidad recae en el constituyente primario y en el control que este mismo hace a la función político administrativa de las autoridades.

La Reforma al Estatuto Orgánico de Bogotá, está enfocada en los siguientes puntos:

- Actualizar las disposiciones del Decreto número 1421 de 1993 a la normatividad vigente (Actos Legislativos, leyes estatutarias, jurisprudencia de la Corte.
- Garantizar una mayor representatividad local en el Concejo de Bogotá.
- Generar la figura de la silla vacía para cabildantes.
- Consagrar las políticas de planeación ambiental para la ciudad.

- Orientar las actuaciones del Alcalde Mayor y del Concejo de Bogotá para definir las competencias y funciones de los alcaldes locales.
- Establecer mecanismos de transparencia y meritocracia para la postulación de la terna de candidatos a alcaldes locales.
- Otorgar autonomía jurídica, administrativa y financiera para los alcaldes locales.
- Facultar a las juntas administradoras locales para realizar control político.
- Establecer mecanismo de meritocracia para la elección del Contralor y Personero Distrital.
- Establecer plazos para la modificación de las estructuras de las localidades, de llegar a requerirse.
- Crear una autoridad de Transporte a nivel regional.

El Decreto 1421 de 1993, ha sido durante mucho tiempo el lineamiento del Distrito capital en lo que respecta a la organización, administración y funcionamiento. Es así que ha permitido por más de 24 años desarrollar el principio constitucional contenido en la Constitución, en su artículo primero, es decir la descentralización, desarrollado en los siguientes artículos de la misma.

La figura de la descentralización ha pretendido suplir las necesidades que se han venido presentando en la ciudad, porque la capital tuvo un crecimiento poblacional, debido a las diferentes circunstancias que se han presentado y la cuales han hecho que las personas emigren a la capital, dentro de dichas circunstancias encontramos el desplazamiento, la búsqueda de nuevas oportunidades, etc.

De esta forma, el modelo de la descentralización contemplado en el Estatuto orgánico de Bogotá permitiría suplir a cabalidad cada una de las problemáticas que se presentaban, ya que se hacía muy difícil llegar a toda la población por lo

que a cada localidad y a cada ente territorial se le entregaron facultades, en las cuales podría ejercer de manera autónoma.

Sin embargo, la descentralización concebida en el Estatuto Orgánico de Bogotá, no pudo llevarse a cabo en un sentido amplio y completo, desarrollando los postulados constitucionales de autonomía político administrativa, que se vieron frenados por la organización que se aprecia en el plano fáctico donde no hay autonomía en este sentido.

No obstante, dicho Estatuto Orgánico supuso un avance, ya que en él se recogen principios y elementos de la descentralización, tales como: la autonomía, que en Sentencia C-1051 de 2001, la Corte Constitucional la define como "...la libertad que les es otorgada para ejercer las funciones que les son asignadas en virtud de la descentralización, de modo que tienen un alto grado de independencia en la administración y manejo de sus intereses", también se clasifican las autoridades distritales en: Concejo Distrital, Alcalde Mayor, Juntas Administradoras locales, Alcaldes y demás autoridades locales y entidades que el Concejo, a iniciativa del Alcalde Mayor, cree y organice.

Sin embargo, no se han podido llevar a cabo dichos elementos, pese a estar consagrados en la norma que regula la descentralización administrativa para Bogotá, y es por ello que se considera que la descentralización no se ha materializado, se ha difundido la idea de que existe en la organización político administrativa del Distrito, sin que se hayan configurado los elementos para ello:

"(...) el término ha sido utilizado de manera errónea, ya que los elementos de la descentralización administrativa territorial no se presentan totalmente en las localidades, puesto que estas no poseen personería jurídica; no tienen autonomía patrimonial y financiera ya que sus recursos provienen del presupuesto distrital"³⁷⁵.

³⁷⁵ Corredor, E. M., & Infante Sierra, P. Organización Administrativa de Bogotá D.C. Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Jurídicas, Bogotá, 2001, p. 119-120. Accesible <http://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/derecho/dere2/Tesis24.pdf>

Al modelo de la descentralización, se ha superpuesto uno de desconcentración, que en el plano pragmático se ha dado, con un amplio margen de gestión de los Alcaldes Locales³⁷⁶, pero sin la autonomía político administrativa requerida para el desarrollo de la descentralización, y en consecuencia sin revestir a las localidades de personería jurídica, para que tengan su propia representación y posibilidad de contratación, y dejándolas sin un patrimonio propio³⁷⁷.

Por ello, se necesitaba una reforma que permitiera implementar y aplicar la descentralización administrativa, con el fin de que pudieran reunirse bajo este modelo la mayoría de los elementos propios de esta figura.

El contenido de la reforma al Estatuto Orgánico de Bogotá que hoy se adelanta es el siguiente:

Proyecto de Ley No. 054 de 2015

Por medio del cual se modifican algunos artículos del Decreto-Ley 1421 de 1993, en el cual se dicta el Régimen Especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá.

Consideraciones normativas:

-El Gobierno nacional en desarrollo de las facultades conferidas en el artículo 41 transitorio de la Carta, expidió el Decreto 1421 de 1993, norma con fuerza de ley, por el cual se dictó el régimen especial para el Distrito Capital de Bogotá. La especialidad de las disposiciones de este decreto con fuerza de ley se deriva de las características que la Constitución le otorga al Distrito Capital, que lo hace único frente a los demás entes territoriales. Característica esta que no impide, a falta de regla especial, la aplicación de las disposiciones vigentes para los municipios.

³⁷⁶ Ibídem, p. 120-121.

³⁷⁷ Ibídem.

En términos de autonomía, debe entenderse para el caso que nos ocupa en esta oportunidad, como la capacidad de que gozan las entidades territoriales para gestionar sus propios intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley, lo cual quiere decir que si bien, por un lado, se afirman los intereses locales, se reconoce, por otro, la supremacía de un ordenamiento superior.

Así, la autonomía de las entidades territoriales no se configura como poder soberano sino que se explica en un contexto unitario, y debe desarrollarse dentro de los límites de la Constitución y la ley, por lo que se le atribuye a las entidades territoriales los siguientes derechos: gobernarse por autoridades propias; ejercer las competencias que les correspondan; administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, y participar en las rentas nacionales.

Como se observa, la pretendida reforma abre la posibilidad de mayor autonomía política y administrativa, siempre dentro del marco de un Estado Unitario, esto es, respetando la soberanía y unidad de Colombia, con la posibilidad de que las localidades se gobiernen por autoridades propias y administren sus propios recursos, así como que puedan establecer tributos.

Por su parte, la citada reforma prevé como justificación el crecimiento del distrito, la necesidad de cumplir con el principio constitucional de la descentralización, así como el constante aumento de la población y sus necesidades y la urgencia con que deben satisfacerse las demandas de servicios públicos que debe prestar el Distrito.

En otras palabras, Bogotá se ha modernizado en vías, sistemas de transporte, vivienda y espacio público, sin embargo, su estructura política, administrativa e institucional no lo ha hecho, lo cual hace poco eficiente el gobierno de la ciudad y limita la capacidad de respuesta del Distrito a los retos que demanda la capital hoy en día y en el futuro: mejor planeación en el ámbito social, ambiental y económico.

Asimismo, es necesario hacer una revisión del Decreto-ley 1421, con el fin de seguir con una tendencia renovadora y modernizadora, que consolide a Bogotá como una ciudad enmarcada dentro de un esquema de democracia participativa y participación ciudadana, capaz de tener un gobierno de la ciudad cuya legitimidad recae en el constituyente primario y en el control que este mismo hace a la función gubernamental.

Como se aprecia, la reforma tiene como objetivo hacer frente al crecimiento del Distrito, lograr mayor eficiencia en la prestación de los servicios públicos, avanzar en la modernización y desarrollo de la ciudad, así como entronizar la legitimidad del gobierno en la ciudadanía, en su participación democrática y control de los asuntos públicos.

Los artículos que se quieren modificar con la reforma son: 1, 8, 9, 12, 14, 15, 22, 27, 28, 30, 33, 35, 36, 38, 40, 53, 54, 62, 6, 64, 65, 68, 69, se incluye 77, 84, 86, se incluye 86, se incluye 86b, se incluye 86c, se incluye 86d, se incluye 86e, 87, se incluye 86a, se incluye 86b, se incluye 86c, 92, 96, 97, 106, 118, 119, 120, 121, 139, 161, 170a, 176 , 179.

Se pretende, como se observa, hacer una reforma exhaustiva al Estatuto Orgánico que posibilite aplicar la descentralización en mayor grado con aras de cumplir los objetivos que ésta implica.

En el texto en mención, se alude a las reformas que ha tenido el Decreto-Ley 1421 de 1993. Se han presentado diferentes intentos de reforma al Decreto-ley 1421, luego de su expedición en el año 1993. Estos proyectos no se han podido materializar, bien sea por su no continuidad, falta de apoyo, planificación, motivos políticos o escaso tiempo para concebirlos, implementarlo y poder sortear las fases y trámites necesarios.

Se cuentan 34 intentos de reforma al Estatuto 1421 de los cuales se mencionan los más importantes a continuación, dentro de ellos algunos fueron impulsados por el Senado de la República y otros por la Cámara de Representantes:

Proyecto de ley número 03 de 1992 Cámara

Gaceta del Congreso número 90 Año I.

Ponentes: Marco Tulio Gutiérrez, Mario Rincón, Roberto Camacho y Ramiro Lucio Escobar.

Objeto: Establecer y definir para la ciudad de Bogotá un estatuto jurídico y político, administrativo, fiscal y social. En algunos aspectos sirvió de base para el Decreto-ley 1421 o Estatuto de Bogotá, el cual incluye capítulos sobre el Concejo de la ciudad, Juntas Administradoras Locales, Alcaldía Mayor, régimen presupuestal, organismos de control, fondos de desarrollo local, planeación, régimen presupuestal y servicios públicos. Este proyecto tuvo la participación de la comunidad para la elaboración de las ponencias. En las audiencias públicas, participaron Juntas Administradoras Locales, Movimiento Comunales, el Concejo Distrital, el Alcalde Mayor del momento, el doctor Jaime Castro y el Gobernador de Cundinamarca, Manuel Infante Braimann.

El proyecto de ley fue archivado por vencimiento de términos, al no alcanzar el número de debates correspondientes.

Gaceta del Congreso número 227 Año III.

Proyecto de ley número 325 de 1993 Senado

Autor: Gobierno Nacional. Ministro de Gobierno.

Ponente: Gabriel Melo Guevara.

Objeto: Por medio del cual se adopta el régimen especial del Distrito Capital para planificar y organizar los recursos y promover el desarrollo económico de la ciudad.

Tiene por objeto desarrollar el ordenamiento constitucional que define el Distrito Capital de Bogotá. Su contenido recoge el Proyecto de ley número 53 presentado por el Ministro de Gobierno de la época, a consideración del Congreso. El proyecto pretendía dar organización administrativa a la capital a ejemplo de las grandes ciudades del mundo para hacer de Bogotá el centro de la actividad del país, con una evolución administrativa acorde con los tiempos y poner en marcha la descentralización en especial, con la configuración de algunas nuevas autoridades.

También dotaría al Distrito Capital de un estatuto jurídico, político y administrativo que le permitiera plena autonomía.

El proyecto de ley fue archivado por vencimiento de términos, al no alcanzar el número de debates correspondientes.

Gaceta del Congreso número 227 de 1994.

Proyecto de ley número 104 de 1994 Cámara

Autor: Alegría Fonseca.

Objeto: Proyecto que pretendía crear el Consejo Distrital de Planeación como órgano consultivo de la Alcaldía Mayor y el establecimiento de un Plan Distrital de Desarrollo elaborado por el Gobierno Distrital en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo.

Este proyecto pretendía crear un Plan Distrital de Desarrollo conforme a lo establecido en la Ley 60 de 1993 para el Distrito Capital, el cual contendría una

parte estratégica en la cual se señalarían los propósitos y objetivos a largo, mediano y corto plazo, establecerían estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental del Distrito; y un plan de inversiones en el cual se incluirían los presupuestos plurianuales de los programas y proyectos a emprender así como los recursos y las fuentes de financiamientos de los mismos a corto, mediano y largo plazo.

El proyecto distrital de desarrollo sería presentado al Concejo Distrital de Planeación para su concepto que de ser positivo el Alcalde Mayor lo presentaría a consideración del Concejo Distrital.

El proyecto de ley fue archivado por vencimiento de términos, al no alcanzar el número de debates correspondientes. No se le dio debate en plenaria de Cámara.

Proyecto de ley número 105 de 1994 Cámara

Autor: Carlos Alberto Oviedo Alfaro.

Objeto: Proyecto para unificar las elecciones para Congreso, Asambleas, Concejos Municipales y Distritales, Juntas Administradoras Locales, Gobernadores de Departamentos y Alcaldes Municipales y Distritales.

El proyecto de ley fue archivado por vencimiento de términos, al no alcanzar el número de debates correspondientes.

Proyecto de ley número 084 de 1994 Cámara

Autor: Melquíades Carrizosa.

Objeto: Por medio del cual se reforma el Estatuto Orgánico de Bogotá. Se pretendía modificar las funciones del Concejo de Bogotá, los periodos de los

concejales los reducen a 3 años y su régimen de inhabilidades, así como algunas funciones y atribuciones del Alcalde Mayor. En cuanto a las localidades se establecía que no podrían ser inferiores a 300.000 habitantes salvo en las rurales.

El proyecto de ley fue archivado por vencimiento de términos, al no alcanzar el número de debates correspondientes.

Proyecto de ley número 076 de 1995 Cámara de Representantes

Autor: Melquiades Carrizosa.

Objeto: Es el mismo proyecto presentado anteriormente sobre las reformas al Estatuto orgánico de Bogotá, contemplando las funciones del Concejo, período y atribuciones del Alcalde Mayor.

El proyecto de ley fue archivado por vencimiento de términos, al no alcanzar el número de debates correspondientes³⁷⁸.

Proyecto de ley número 67 de 1998

Autor: Francisco Canossa.

Objeto: El proyecto de ley buscaba modificar el artículo 92 del Decreto-ley 1421 (Representación Legal y Reglamento. El Alcalde Mayor será el representante legal de los fondos de desarrollo y ordenador de sus gastos, pero podrá delegar respecto de cada fondo la totalidad o parte de dichas funciones, de conformidad con el artículo 40 del presente estatuto. El Alcalde Mayor expedirá el reglamento

³⁷⁸ Gaceta del Congreso número 198 de 1998.

de los fondos), con el fin de darle mayor autonomía a los Alcaldes Locales y que estos tuvieran la competencia de dirigir los recursos de los fondos de desarrollo local hacia lo que estos consideraban pertinente.

El proyecto de ley fue archivado por vencimiento de términos, al no alcanzar el número de debates correspondientes.

Gaceta del Congreso número 257 de 1999, 394 de 1999, 452 de 1999.

Proyecto de ley número 046 de 1999

Autor: Juan Camilo Restrepo, ex Ministro de Hacienda.

Objeto: El proyecto de ley pretendía hacer una reforma en la distribución de los ingresos a los municipios y el Distrito Especial de Bogotá, dependiendo de su categoría y evitar el excesivo gasto de funcionamiento. Para lo cual proponía que los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales se financiaran con sus ingresos corrientes de libre destinación.

Se convirtió en Ley de la República mediante el número 617 de 2000.

Gaceta del Congreso número 409 de 2000.

Proyecto de ley número 91 de 2000

Autor: Gustavo Adolfo Cabrera.

Objeto: El presente proyecto de ley pretendía reformar el artículo 124 del Decreto-ley 1421. En este sentido, buscaba que el veedor fuera elegido directamente por el Concejo de la ciudad”.

Los objetivos de esta reforma son:

- Actualizar las disposiciones del Decreto número 1421 a la normatividad vigente (Actos Legislativos, leyes estatutarias, jurisprudencia de la Corte. -Garantizar una mayor representatividad local en el Concejo de Bogotá
- Generar la figura de la silla vacía para cabildantes.
- Consagrar las políticas de planeación ambiental para la ciudad.
- Orientar las actuaciones del Alcalde Mayor y del Concejo de Bogotá para definir las competencias y funciones de los alcaldes locales.
- Establecer mecanismos de transparencia y meritocracia para la postulación de la terna de candidatos a alcaldes locales.
- Otorgar autonomía jurídica, administrativa y financiera para los alcaldes locales.
- Facultar a las juntas administradoras locales para realizar control político.
- Establecer mecanismo de meritocracia para la elección del Contralor y Personero Distrital.
- Establecer plazos para la modificación de las estructuras de las localidades, de llegar a requerirse.
- Se crea una autoridad de Transporte a nivel regional.

Lo anterior de conformidad con los principios de descentralización desconcentración, delegación, pluralismo, planeación y participación.

Debe indicarse que esta reforma presenta aspectos positivos en el sentido de buscar implementar la descentralización en Bogotá, y otorgar mayor poder de gestión administrativa a las localidades y sus autoridades, tanto individuales (alcaldes locales), como colegiadas (JAL), presentadas en la posibilidad de que los primeros sean los ordenadores del gasto en su territorio y que las segundas puedan ejercer mayor control de las decisiones del Ejecutivo.

De esta forma, se avanza hacia un papel más preponderante de las JAL en el control de la gestión pública, que desde tiempo atrás se venía solicitando:

“(…) a las Juntas Administradoras Locales se les debe dar una verdadera función política, más exactamente en el ejercicio del control a la gestión de las alcaldías locales y de la alcaldía mayor, con el fin de que se rindan cuentas. (...)”³⁷⁹.

Igualmente, se requiere incluir modificaciones que otorguen mayor poder de control, vigilancia o veeduría no sólo a las JAL, sino también a los ciudadanos, ya que principalmente a estos afectan las decisiones y actuaciones de las autoridades administrativas.

Así, se trata de consolidar la descentralización, no sólo por el hecho de hacerse y desarrollar unos postulados constitucionales y unos preceptos legales, reformando el Estatuto Orgánico de Bogotá, sino persiguiendo la eficiencia y la transparencia, la economía y la celeridad, principios indispensables en toda organización territorial y político administrativa, así como en el radio de la gestión distrital y local, sino sobre todo para procurar que la descentralización beneficie en mayor medida a los ciudadanos, haciéndolos libres de decidir, de ejercer control y vigilancias sobre los recursos públicos y de proponer proyectos, ideas, debates, para optimizar el funcionamiento y administración de la gestión local.

De esta forma, no sólo se vence el centralismo, se logra eficiencia y coherencia normativa, sino que se reviste de mayor participación y libertades al ciudadano³⁸⁰.

Proyecto 261 de 2006

El proyecto de Acuerdo 261 de 2006, se impulsó por parte de la Alcaldía de Luis Eduardo Garzón (2004-2008), ante el Concejo de Bogotá, el cual es depositario dentro de su exposición de motivos de una serie de factores tales como:

³⁷⁹ BOTERO OSPINA, M. E., & SUÁREZ ESPINOSA, C., Op. Cit., p. 41.

³⁸⁰ Martín Mateo, Ramón. El horizonte de la descentralización. Instituto de Estudio de Administración Local. Madrid, 1969, p. 61 y ss.

- Necesidad de otorgarle mayores recursos a las localidades, para que puedan invertir en sus necesidades y proyectos, y más aún para que puedan cubrir el pago de un personal administrativo a su cargo, pues actualmente, con los recursos destinados por los Fondos de Desarrollo Local sólo pueden pagar a los ediles.
- Que sean claras las competencias y funciones distribuidas entre las diferentes autoridades distritales, de tal forma que no se repitan funciones o actividades ni se queden otras por ejecutar.
- Deficiencias en la planeación y ejecución a nivel local, porque ante la falta de personal capacitado, formulación de proyectos con suficiente financiación, estructurados y debidamente supervisados, es difícil que marchen los proyectos locales, pese a que el Alcalde Mayor -representante Legal de los Fondos de Desarrollo Local-, delegó la disposición de dichos recursos en los alcaldes locales, otorgando un manejo más directo de estos fondos.
- Deficiencias en la gestión jurídica en las localidades, la cual deriva asimismo de la falta de talento humano capacitado y la falta de más recursos y control de la gestión pública local³⁸¹.

Este proyecto de reforma fue ambicioso, no sólo por prever en sus motivaciones aquellas deficiencias y dificultades plausibles claramente en la realidad de la gestión administrativa de las localidades, antes vistas, sino también porque buscó darles a éstas el *status* de entes territoriales.

Sin embargo, esto último no fue posible y el proyecto no alcanzó su objetivo:

“De manera que, es cuando menos debatible, por no decir inapropiado, defender una postura descentralizadora para la capital de la república fundada en el espíritu del constituyente (...)”³⁸².

³⁸¹ Pombo Caijao, Rodrigo. La visión de Bogotá plasmada por la administración del alcalde Luis Eduardo Garzón: un estudio sobre la propuesta de descentralización administrativa para la capital. En: Bogotá: ciudad capital, evolución institucional y normativa, Ed. Alcaldía Mayor de Bogotá-Universidad del Rosario, Bogotá, 2009, p. 237-238.

La descentralización, si bien propende por eliminar las deficiencias de la gestión administrativa, y procurar la autonomía financiera, requiere de una mayor autonomía política, que hubiese podido lograrse con el propósito del proyecto 261 de convertir a las localidades en entes territoriales, para lo cual no sólo se quiere de un proyecto, sino de su materialización legal, y si se quiere, constitucional.

6.6.4. Razones que justifican la reforma

Las razones que para algunos expertos justifican la realización de la reforma en comento, encuentran sustento en la gestión de las alcaldías locales y su proceso de contratación.

Así, una de las razones por las cuales debe reformarse dicho Estatuto tiene que ver con hacer más expedito el proceso de contratación en las Alcaldías Locales, y se pueda ejercer mayor control sobre el mismo con participación ciudadana.

El concejal Miguel Uribe Turbay planteó lo siguiente:

“Es necesario modificar dentro del Estatuto el funcionamiento, competencias y responsabilidades de las alcaldías locales con el propósito de mejorar la eficacia en la prestación de servicios y ajustar los mecanismos de control para que la asignación de los recursos de los fondos locales sea eficiente y transparente”³⁸².

Se tiene, entonces, un doble propósito: asegurar la transparencia y la eficacia en la prestación de servicios públicos por parte de las autoridades locales.

Por su parte, un asesor parlamentario manifestó:

“Lo que pensamos es que el decreto, y todas las posteriores reformas que se le han introducido desde hace más de dos décadas, tiene que ser revisado, no sólo

³⁸² Ibídem, p. 245.

³⁸³ El Espectador. *Proponen reformar Estatuto Orgánico de Bogotá*. 25 de julio de 2014. Accesible en: <http://www.elespectador.com/noticias/bogota/proponen-reformar-estatuto-organico-de-bogota-articulo-506575>.

para simplificarlo y ordenarlo, sino también para analizar en cuáles campos requiere modificaciones de fondo...”³⁸⁴.

Como puede verse, se propende por la conformación de una comisión para realizar la reforma al Estatuto Orgánico, y que ésta se dirija a crear mecanismos para que la administración distrital y local sea más eficaz en la prestación de servicios públicos, así como dotar de mayores facultades de contratación a las Alcaldías Locales.

Igualmente, que la reforma sea un proceso de análisis y discusión profunda donde se identifiquen las necesidades del Distrito y las Localidades y en este sentido de efectúen todas las modificaciones requeridas para hacerles frente.

Los aspectos que no incluye la reforma es lo relacionado con los Fondos de Desarrollo Local, los cuales tienen personería jurídica y patrimonio propio, de creación legal, y sus atribuciones están dirigidas a la prestación de los servicios y la construcción de obras a cargo de las Juntas Administradoras Locales, existiendo uno por cada localidad de la ciudad. Cabe mencionar que se empezó a generar corrupción y por lo tanto se hace necesaria su regulación y control efectivo.

De la misma forma, no debe dejarse de lado el tema de la corrupción por parte de las autoridades locales, lo cual podría frenarse con la elección popular de los mismos, para que no estuvieran supeditados al clientelismo político o debieran prebendas a las autoridades administrativas que los eligen, como se observa hoy en la actualidad bogotana:

“Las alcaldías locales, desde su creación, han estado en el ojo del huracán. No hay año en el que no se vean salpicadas por algún tipo de denuncia. Pasó en las

³⁸⁴ El Nuevo Siglo. ¿Reforma al 1421?, 5 de abril de 2014. Accesible en: <http://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/4-2014-reforma-al-1421>.

administraciones de Samuel Moreno, en la de Gustavo Petro y ahora en la de Enrique Peñalosa (...) 385”.

Por ello, se debe Incluir de manera más extensa la participación ciudadana en el control y vigilancia de la gestión adelantada en las alcaldías locales, para que sí pueda llevarse un control más efectivo y se escuchen de manera directa las necesidades de los ciudadanos.

Igualmente, la participación ciudadana está relacionada con la legitimidad de la gestión y administración de las autoridades locales, pues los ciudadanos son los destinatarios de dicha administración y por tanto deben tener la facultad de vigilarla y de participar activamente en las decisiones públicas. No se trata sólo de que haya un gobierno local consagrado en la ley, sino que es menester que sea legítimo³⁸⁶, pues sólo así se asegura la satisfacción del interés general.

De esta forma, se aboga por la transparencia, el correcto manejo de los recursos asignados por los fondos de desarrollo local, los cuales deben encauzarse a la eficiente prestación de los servicios públicos.

6.6.5. Aportes al modelo político administrativo

El último proyecto de reforma al Estatuto Orgánico de Bogotá, No. 210 de 2016, ofrece aportes significativos, dentro de las cuales, en general, se destacan el mayor control que tendrá el Concejo distrital sobre las autoridades distritales, así como más facultades de regulación, como expedir normas de tránsito.

Igualmente, el Alcalde Mayor quedaría revestido de amplias facultades de delegación de sus funciones si se cuenta con los recursos necesarios.

³⁸⁵ El Espectador. *¿Qué hacer con las alcaldías locales de Bogotá?* 30 de abril de 2017. Accesible en: http://www.elespectador.com/jscribble_view_entity/node/691694/full/p396975shown

³⁸⁶ BOTERO OSPINA, María Helena; SERRANO LOPEZ, Adriana María. Op. Cit., p. 402.

A su turno, se crea la Veeduría Distrital, encargada del control y fiscalización de la administración distrital, para velar por el correcto uso de los recursos públicos y la debida ejecución de los planes y proyectos.

A nivel local, las JAL – cuerpo colegiado deliberativo de las localidades- contarían con mayor poder político, puesto que podrían citar a audiencia a los alcaldes locales.

Por su parte, los alcaldes locales serían quienes directamente ordenen el gasto en las localidades, sin sujeción al mandato o directriz del Alcalde Mayor.

Finalmente, se tiene proyectado implementar un sistema de transporte masivo que abarque la movilidad desde Bogotá hacia los municipios circunvecinos y viceversa.

Podemos detallar así los aportes de la reforma en cuestión, contenida en el proyecto de Ley 210 de 2016 presentado el 5 de diciembre del mismo año ante el Congreso de la República para surtir los debates correspondientes³⁸⁷:

- El Concejo ejercería el control político de las autoridades distritales, no solo vigilar y controlar la gestión, también el de la administración.
- El Concejo será compuesto por circunscripción distrital, local (UN concejal por cada localidad) y especial (grupos étnicos dos concejales 1 por las negritudes y otro por la comunidad indígena, si quiere ser concejal deberá pertenecer a la comunidad de la cual se postula, haber ejercido un cargo de autoridad). 45 concejales.
- El Concejo dentro de sus atribuciones adoptará no solo el plan general de desarrollo económico y social y de obras públicas, sino que se incluiría la parte ambiental.
- El Concejo adoptará el Plan General de Ordenamiento Físico del territorio, el cual incluirá entre otras materias, la reglamentación de los usos del suelo y

³⁸⁷ Véase el texto completo en:

http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar_documento?p_tipo=05&p_numero=210&p_consec=46968

el desarrollo físico de las áreas urbanas y rurales. Tendrá en cuenta los planes de mitigación y adaptación al cambio climático, la estructura ecológica principal, los determinantes ambientales, los planes de gestión del riesgo y la conservación de áreas naturales. Con tal fin, dictará las normas que demanden los procesos de urbanización, conservación de áreas y parcelación, la construcción de vías y el equipamiento urbano.

- El Concejo dictará las normas necesarias para garantizar la preservación y defensa del patrimonio ecológico, los recursos naturales y el medio ambiente, y el espacio público con criterios de adaptación al cambio climático.
- El Concejo solo estimulará la industria de la construcción, particularmente la de vivienda en las zonas donde siempre y cuando no riña con cinturones de conservación y conectividad ecológica.
- El Concejo dictará normas de tránsito y transporte en armonía con el artículo 48 de la presente ley, atendiendo las disposiciones emanadas de la Autoridad del Sistema Integrado de Transporte Regional.
- Se le incluirían nuevas funciones al concejo dentro de las cuales están: Armonizar la normatividad distrital en materia de atención y control de la población desplazada respecto de la ley que rige. Organizar la Veeduría Distrital y dictar las normas necesarias para su funcionamiento. Aprobar, previa presentación de la administración distrital, las funciones de las alcaldías locales.
- El Concejo o sus comisiones también podrán solicitar informaciones por escrito a las autoridades distritales, convocándolas para que en sesión especial expliquen sobre hechos que sean objeto de su estudio y reglamentación o con los asuntos relacionados con la administración Distrital. El Concejo ante la renuencia o negativa de las autoridades distritales de atender las citaciones o rendir los informes solicitados en las fechas previstas para ello, dará traslado del hecho a la Procuraduría General de la Nación, para lo de su competencia. En el caso de las personas

naturales o jurídicas, se dará aplicación a lo previsto en el Código de Procedimiento Civil. Los citados podrán abstenerse de asistir solo con excusa justificada. Concluido el debate, su promotor o los concejales que consideren procedente formular la moción de observaciones respecto de las actuaciones del funcionario citado, deberán presentar la correspondiente solicitud para su aprobación o rechazo por la plenaria del Concejo distrital en sesión que se realizará entre el tercero y el décimo día siguientes a la terminación del debate.

Para ser aprobada la moción de observaciones se exige el voto favorable de las dos terceras partes (2/3) de sus miembros.

- En el número de debates, los proyectos presentados que no hayan sido aprobados pero que tengan ponencia radicada tendrán un año para ser discutidos. Todo proyecto al que no se le rinda ponencia y/o no sea discutido en el plazo de un año será archivado y deberá presentarse nuevamente si se desea que el Concejo se pronuncie sobre ellos.
- Los requisitos para ser concejal, haber residido en la ciudad durante los cuatro (4) años anteriores, o haber nacido en ella. Para ser elegido concejal por circunscripción local se requiere haber residido en la localidad respectiva durante los cuatro (4) años anteriores, o haber nacido en ella.

Solo podrán ser reemplazados en los casos de faltas absolutas o temporales que determine la ley, por los candidatos no elegidos que, según el orden de inscripción o votación obtenida, le sigan en forma sucesiva y descendente en la misma lista electoral.

En ningún caso podrán ser reemplazados quienes sean condenados por delitos comunes relacionados con pertenencia, promoción o financiación a grupos armados ilegales o actividades de narcotráfico; dolosos contra la administración pública; contra los mecanismos de participación democrática, ni por Delitos de Lesa Humanidad. Tampoco quienes renuncien habiendo sido vinculados formalmente en Colombia a procesos penales por la comisión de tales delitos, ni las faltas temporales de aquellos

contra quienes se profiera orden de captura dentro de los respectivos procesos.

- En la inhabilidad para ser elegidos como concejales, quienes como empleados públicos hayan ejercido autoridad política, civil, militar o judicial en el Distrito dentro de los doce (12) meses anteriores a la elección o se hubieren desempeñado como empleados o trabajadores oficiales en el Distrito, dentro de los doce (12) meses anteriores a la fecha de la elección. Se cambió de 6 a doce y de 3 a doce, también quienes hayan intervenido en la gestión de negocios ante entidades distritales o en la celebración de contratos con ellas o hayan sido representantes legales en el Distrito de entidades que administren tributos o contribuciones parafiscales, todo dentro del año anterior a la fecha de la elección. Eran 6 meses.
- Incompatibilidades, Ser miembros de juntas o consejos directivos de entidades descentralizadas de cualquier nivel distrital o de entidades que administren tributos.

Celebrar contratos o realizar gestión con personas naturales o jurídicas de derecho privado que administren, manejen o inviertan en fondos públicos distritales o sean contratistas del Estado o reciban donaciones de este.

- Los concejales podrán actuar directamente o por apoderado en las gestiones y los contratos relacionados con los bienes y servicios que el Distrito ofrece en igualdad de condiciones a todos los que lo soliciten.
- Se eliminan las faltas temporales.
- Dentro de las Funciones del Alcalde, se crearía la de nombrar su delegado como miembro de la Autoridad del Sistema Integrado de Transporte Regional. Diseñar y ejecutar con la autoridad distrital correspondiente, el Plan de mitigación y adaptación al cambio climático. Presentar al Concejo los proyectos de asignación de funciones a los alcaldes locales de conformidad con los estudios técnicos que para ello haga la autoridad de planeación correspondiente. Creará el registro unificado de los ecosistemas y áreas naturales estratégicas de la jurisdicción de la ciudad, teniendo en

cuenta los servicios ecosistémicos que prestan, características geográficas, su papel en la conectividad de ecosistemas y su biodiversidad.

- En cuanto a la Delegación de funciones, el alcalde podrá delegar siempre y cuando se transfieran los recursos necesarios para cumplir con la delegación.
- Las incompatibilidades del edil aumentan y quedan sujetas a ser miembro de juntas o consejos directivos de entidades descentralizadas de cualquier nivel o de entidades que administren tributos, ni celebrar contratos o realizar gestiones con personas naturales o jurídicas de derecho privado que administren, manejen o inviertan en fondos públicos o sean contratistas del Estado.
- Se le entrega una nueva función a las juntas, como es citar a las autoridades locales hasta por dos sesiones al mes, para realizar control político.
- Se agrega un nuevo artículo de control político para las juntas administradoras locales las cuales podrán citar a los Alcaldes locales, representantes legales de entidades descentralizadas y a los delegados de los órganos de control para las localidades, máximo en dos sesiones al mes. Las citaciones deberán hacerse con anticipación no menor de cinco (5) días hábiles y formularse en cuestionario escrito. El debate no podrá extenderse a asuntos ajenos al cuestionario y deberá encabezar el orden del día de la sesión. Parágrafo. Las Juntas Administradoras Locales también podrán solicitar informaciones por escrito a los funcionarios enunciados en el inciso anterior, convocándolos para que en sesión especial expliquen sobre hechos relacionados o que sean objeto de su estudio respecto de sus atribuciones. Las juntas administradoras locales ante la renuencia o negativa de las autoridades de atender las citaciones o rendir los informes solicitados en las fechas previstas para ello, dará traslado del hecho a la Procuraduría General de la Nación, para lo de su competencia. En el caso de las personas naturales o jurídicas, se dará aplicación a lo previsto en el Código

de Procedimiento Civil. Los citados podrán abstenerse de asistir solo con excusa justificada.

- Los Alcaldes locales serán nombrados por el Alcalde Mayor de terna elaborada por la correspondiente Junta Administradora, de quienes hayan obtenido las cinco mejores calificaciones de concurso público y abierto de méritos. Dicho se realizará dentro de los 30 días del primer período ordinario de sesiones de las Juntas Administradoras. Para la conformación de la terna se deberán seguir los principios de paridad, universalidad y alternancia. Para ser elegido Alcalde Local se requiere ser ciudadano en ejercicio y haber residido o desempeñado alguna actividad profesional, industrial, comercial o laboral en la respectiva localidad por lo menos durante los cuatro años (4) anteriores a la fecha del nombramiento. El Alcalde mayor podrá remover en cualquier tiempo los Alcaldes locales. En tal caso, deberá nombrar uno de los 2 candidatos restantes de la terna enviada por la Junta Administradora Local, de acuerdo a lo preceptuado en el primer inciso de este artículo. El Alcalde mayor podrá nombrar Alcalde Local encargado mientras se surte el proceso descrito.
- En cuanto a las atribuciones de los alcaldes locales, los cuales promoverán con la asignación de recursos necesarios, los cargos de la planta de personal que se asignen a su despacho, y remover a sus titulares.
- Las inhabilidades para los alcaldes locales serán: Que haya sido condenado por más de dos años a pena privativa de la libertad entre los diez años anteriores a su elección, excepto cuando se trate de delitos políticos y culposos, siempre que no hayan afectado el patrimonio del Estado. Se halle en interdicción judicial, inhabilitado por una sanción disciplinaria, suspendido en el ejercicio de su profesión o haya sido excluido de esta. Haya ejercido jurisdicción o autoridad civil, política o militar a cargos de dirección administrativa en el Distrito de Bogotá, durante el año anterior a la elección. Durante el año anterior a su inscripción haya intervenido en la celebración de contratos con entidades públicas en interés propio, o en el de terceros o

haya celebrado por sí, o por interpuesta persona, contrato de cualquier naturaleza con entidades u organismos del sector central o descentralizado de cualquier nivel administrativo que deba ejecutarse o cumplirse en el Distrito. Haya sido representante legal de entidades que administren tributos o contribuciones parafiscales en el Distrito dentro de los doce (12) meses anteriores a los de la elección. Tenga doble nacionalidad, con excepción a los colombianos por nacimiento. Tenga vínculo por matrimonio, o unión permanente o de parentesco en segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o primero civil con funcionarios del Distrito que dentro de los 12 meses anteriores a la elección estuvieren ejerciendo autoridad civil, política, administrativa o militar. Haya perdido la investidura de congresista, de diputado o de concejal en razón del artículo 291 y todos los demás a los que se refiere el mismo artículo de la Constitución Política y dentro de los diez años anteriores a la inscripción. El servidor público que haya sido condenado por delitos contra el patrimonio del Estado, de acuerdo con el artículo 122 de la Constitución Política.

- Los alcaldes locales tampoco podrán celebrar en su interés particular por sí o por interpuesta persona o en representación de otro, contrato alguno con entidades públicas o con personas privadas que manejen o administren recursos públicos. Tomar parte en las actividades de los partidos y movimientos y en las controversias políticas, sin perjuicio de ejercer libremente el derecho al sufragio. Intervenir en cualquier forma, fuera del ejercicio de sus funciones, en la celebración de contratos con la administración pública. Intervenir, en nombre propio o ajeno, en procesos o asuntos, fuera del ejercicio de sus funciones, en los cuales tenga interés el distrito o sus entidades descentralizadas.
- Los alcaldes locales no podrán: ser apoderado o gestor ante entidades o autoridades administrativas o jurisdiccionales, o que administren tributos. Desempeñar otro cargo o empleo público o privado. Inscribirse como candidato a cualquier cargo de elección popular durante el período para el

cual fue elegido, y durante los doce (12) meses siguientes al mismo, así medie renuncia previa de su empleo.

- Las prohibiciones para los alcaldes locales, serán: Inmiscuirse en asuntos de actos oficiales que no sean de su competencia. Decretar en favor de cualquier persona o entidad, gratificaciones, indemnizaciones o pensiones que no estén destinadas a satisfacer créditos o derechos reconocidos con arreglo a la ley, los acuerdos y las decisiones jurisdiccionales. Decretar por motivos políticos, actos de proscripción o persecución contra personas o corporaciones, o decretar insubsistencias masivas. Los retiros masivos de personal solamente podrán realizarse en los casos autorizados por la ley o cuando se ordene la supresión, fusión o restauración de entidades, con arreglo a los acuerdos que lo regulen.

Se incluyeron las faltas absolutas y temporales de los alcaldes locales.

- Dentro de las faltas absolutas de los alcaldes locales, se prevén: La muerte, la renuncia aceptada, la incapacidad física permanente, la interdicción judicial, la destitución, la incapacidad por enfermedad superior a 180 días.
- Dentro de las faltas temporales de los alcaldes locales, se establecen: las vacaciones, los permisos para separarse del cargo, las licencias, la incapacidad, la suspensión provisional en el desempeño de sus funciones dentro de un proceso disciplinario, fiscal o penal, la suspensión provisional de la elección, dispuesta por la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, la ausencia forzada e involuntaria
- Se estatuye que los gastos de funcionamiento de las localidades no podrán exceder el 10% de los recursos del fondo durante el año de vigencia.
- Se incluye el sistema presupuestal de los Fondos de Desarrollo Local, El sistema presupuestal de los Fondos de Desarrollo Local está constituido por un Plan Financiero Plurianual, por un Plan Operativo Anual de Inversiones y por el Presupuesto Anual de las Localidades. Del Plan Financiero Plurianual. Es una herramienta de planificación y gestión financiera de mediano plazo, que tiene como base las operaciones efectivas de los Fondos de Desarrollo

Local. Para su elaboración se tomarán en consideración las proyecciones de ingresos, gastos, superávit o déficit y su financiación. Del Plan Operativo Anual de Inversiones. Señalará los proyectos de inversión clasificados por sectores, entidades, prioridades y programas. Este plan guardará concordancia con el Plan de Inversiones establecido en el Plan de Desarrollo Local. Del Presupuesto Anual. Es el instrumento para el cumplimiento de los planes y programas de desarrollo económico y social. Del Plan Nacional de Desarrollo. Es el instrumento base que provee los lineamientos estratégicos de las políticas públicas formuladas por el Gobierno nacional.

- Se consagra como principio que el sistema presupuestal de los Fondos de Desarrollo Local se fundará en principios de transparencia, legalidad, planificación, eficiencia y ejecución.
- Se estipula que los excedentes financieros de los Fondos de Desarrollo Local, les corresponderán a éstos. La Secretaría de Hacienda Dirección de Presupuesto o quien haga sus veces, en cada vigencia fiscal certificará y determinará la cuantía de los excedentes financieros que entrarán a hacer parte de los recursos de capital del presupuesto de los Fondos de Desarrollo Local.
- El Alcalde Local tendría la personería jurídica de su respectivo Fondo de Desarrollo Local y ordenador de sus gastos. El Alcalde Mayor debe expedir el reglamento de los fondos.
- El Personero Distrital es agente del ministerio público, veedor ciudadano, defensor de los derechos humanos y garante de los derechos fundamentales. Será elegido por el Concejo Distrital durante el primer mes de sesiones ordinarias, para un periodo de 4 años, mediante convocatoria pública atendiendo a los principios de transparencia, publicidad, objetividad, participación ciudadana, equidad de género, de lista elaborada por la Escuela Superior de Administración Pública, quien se encargará de ejercer la evaluación de hojas de vida, publicaciones profesionales, experiencia

profesional y evaluación de conocimientos, para cada uno de los inscritos a la convocatoria pública.

Para ser elegido personero se requiere ser abogado titulado, y haber ejercido la profesión de Abogado durante mínimo diez años o el profesorado en derecho por igual tiempo. Del total de ciudadanos inscritos a la convocatoria pública, la Escuela Superior de Administración Pública, enviará una lista con los mejores cinco (5) puntajes al Consejo de Bogotá, con una antelación mínima de un mes para la elección. El Concejo Distrital, de la lista enviada, elegirá por mayoría el contralor distrital. El personero Distrital se posesionará ante al Alcalde Mayor.

- El Contralor Distrital sería elegido por el Concejo Distrital para un periodo igual al del Alcalde Mayor, mediante convocatoria pública atendiendo a los principios de transparencia, publicidad, objetividad, participación ciudadana, equidad de género, de lista elaborada por la Escuela Superior de Administración Pública, quien se encargará de ejercer la evaluación de hojas de vida, publicaciones profesionales, experiencia profesional y evaluación de conocimientos, para cada uno de los inscritos a la convocatoria. Del total de ciudadanos inscritos a la convocatoria pública, la Escuela Superior de Administración Pública, enviará una lista con los mejores cinco (5) puntajes al Concejo de Bogotá, con una antelación mínima de un mes para la elección. El Concejo Distrital, de la lista enviada, elegirá por mayoría al contralor distrital. El contralor no podrá ser reelegido. Quien haya ejercido en propiedad el cargo de contralor no podrá desempeñar empleo oficial alguno en el Distrito, ni aspirar a cargos de elección popular, sino un año después de haber cesado en el ejercicio de sus funciones. El contralor Distrital se posesionará ante al Alcalde Mayor.
- En el Distrito habría una Veeduría Distrital, organizada como organismo de control y vigilancia preventivo de la corrupción y la ineficiencia e ineficacia de la administración, con autonomía administrativa y financiera. La Veeduría Distrital, orientará y liderará las acciones que le permitan a los sectores

público, privado, académico, medios de comunicación, y ciudadanía en general, identificar, prevenir y responder a problemas de corrupción y promover la transparencia y la integridad en el manejo de lo público para el fortalecimiento del Estado Social de Derecho. Así mismo, orientará y coordinará el sistema de control interno distrital, prevenir la corrupción y los delitos contra la administración pública, y liderar el apoyo al control social de la gestión pública y el fortalecimiento del sistema distrital de atención de quejas y reclamos de la ciudadanía. Sin perjuicio de las funciones que la Constitución y las leyes asignan a otros organismos o entidades, la veeduría verificará que se obedezcan y ejecuten las disposiciones vigentes, controlará que los funcionarios y trabajadores distritales cumplan debidamente sus deberes y pedirá a las autoridades competentes la aplicación de los correctivos que sean necesarios para subsanar las irregularidades y deficiencias que encuentre.

Para el cumplimiento de sus objetivos corresponde a la veeduría se agrega la de solicitar a la autoridad competente el retiro de un funcionario o el trámite del correspondiente proceso disciplinario.

- Serían atribuciones del Veedor Distrital: Nombrar y separar los funcionarios de su dependencia, de conformidad con la estructura administrativa que le determine el Concejo Distrital y que deberá guardar correspondencia con la estructura administrativa de la ciudad. La Veeduría contará con dependencias descentralizadas en las Localidades; Hacer recomendaciones a la administración, con el fin de mejorar los servicios a su cargo y la atención de las quejas y reclamos ciudadanos, así como para optimizar los instrumentos de probidad y transparencia de la gestión pública; Solicitar la apertura de investigaciones disciplinarias, fiscales o penales. En estos casos, los funcionarios de la Veeduría podrán aportar o solicitar las pruebas que consideren pertinentes, verificar que se apliquen las sanciones si a ello hubiere lugar, y velar por la regularidad del proceso; Participar en las distintas instancias institucionales de coordinación de la administración

distrital; Exhortar a los funcionarios para que cumplan el ordenamiento jurídico vigente, decidan los asuntos o negocios a su cargo y resuelvan las solicitudes de los ciudadanos.

- Asimismo, el Veedor Distrital tendría la potestad de vigilar que la contratación pública se desarrolle de conformidad con el ordenamiento jurídico. Y velar que los servidores públicos, contratistas, interventores, supervisores y demás actores de los procesos de contratación cumplan sus obligaciones y respondan por sus actuaciones contrarias a derecho. Recomendar al Concejo de Bogotá o al Alcalde Mayor, según el caso, la adopción de medidas y la expedición de las normas necesarias para corregir las irregularidades que encuentre; y, Rendir informes de su gestión al Concejo Distrital y al Alcalde Mayor. En él señalará las actividades cumplidas y sugerirá las reformas que juzgue de necesarias para el mejoramiento de la administración. También rendirá periódicamente cuentas ante la ciudadanía. Parágrafo. El Alcalde Mayor, los Secretarios del Despacho, los Jefes de Departamentos Administrativos y de Establecimientos Públicos, los Alcaldes Locales, y demás jefes de entidades distritales, deberán responder los requerimientos y recomendaciones de la Veeduría Distrital en los tiempos y plazos que esta determine, señalando la manera como son atendidas o las razones por las cuales no lo hace. La violación de este precepto se considerará falta grave, sancionable disciplinariamente.
- Correspondería a la Administración Tributaria la gestión, recaudación, fiscalización, determinación, discusión devolución y cobro de los tributos distritales; el Distrito y la Nación podrán celebrar convenios de gestión fiscal encaminados a coadyuvar en la optimización del recaudo de impuestos nacionales generados en la ciudad y participar de los excedentes obtenidos con base en dicha gestión.
- Se pretende crear la Autoridad del Sistema Integrado de Transporte Regional para Bogotá y los departamentos de Cundinamarca, Boyacá, Meta

y Tolima y sus ciudades capitales que tendría su sede en la Capital de la República, y su misión será coordinar con las autoridades de transporte masivo desde y hacia Bogotá, la integración tarifaria, el recaudo unificado y establecer convenios de colaboración empresarial con empresas de transporte.

Este último punto, constituye un aspecto relevante, ya que la movilidad en el Distrito Capital, dentro, hacia y desde él, representa una problemática constante en materia de tráfico, que repercute en el turismo, en el comercio, en la educación y en el trabajo, por lo cual sería un avance en la satisfacción de este derecho básico, hoy en día, para los ciudadanos:

“La ordenación del transporte urbano constituye, sin duda, una pieza central en el funcionamiento cotidiano de las ciudades, pues su regulación y prestación repercute en unas condiciones de vida de calidad, influye en los asentamientos urbanos y en su desarrollo contribuye a hacer efectiva la libertad de circulación de las mismas...”³⁸⁸

La regulación de la movilidad o el tráfico, es una potestad con la que cuentan actualmente las entidades territoriales, entre ellas el Distrito y los municipios³⁸⁹, y es de suma importancia porque de su adecuado funcionamiento depende su desarrollo, comunicaciones, calidad de vida de los ciudadanos, etc., y también es reflejo del otorgamiento de potestades y autonomía para gestionar asuntos propios de su espacio territorial.

Es claro, de todo lo expuesto, que uno de los pilares principales de la reforma, debe ser otorgarles personería jurídica a las localidades, para que gocen de mayor autonomía administrativa y puedan gestionar sus asuntos internos.

³⁸⁸ Carbonell Porras, Eloísa. Transporte urbano y movilidad. En: Muñoz Machado, Santiago (director). *Tratado de Derecho Municipal*. Ed. Iustel, Madrid, 2011, p. 2276.

³⁸⁹ Cano Campos, Tomás. Las competencias de los municipios en materia de tráfico. En: Muñoz Machado, Santiago (director). *Tratado de derecho municipal*. Ed. Iustel, Madrid, 2011, p. 2567.

En la misma medida, se fortalece el control fiscal, político y administrativo en cabeza del Concejo Distrital, así como la implementación de las Veeduría Distrital permite una mayor vigilancia y supervisión de la administración distrital.

Descuella la propuesta de otorgar un manejo directo por parte de los alcaldes locales, de los recursos provenientes de los Fondos de Desarrollo Local, lo cual permite que estos puedan ordenar el gasto de los mismos para satisfacer las necesidades y servicios más apremiantes en cada localidad.

De la misma forma, mejora la prestación de servicios públicos a cargo del Distrito, si se consolida la propuesta de crear un sistema de transporte masivo que interconecte a Bogotá con sus municipios circunvecinos y viceversa, favoreciendo a los ciudadanos.

Por otra parte, la reforma debe abogar para que las localidades se constituyan en entidades territoriales, esto es, se consolide la descentralización política en las mismas, de tal suerte que puedan tomar de manera autónoma sus decisiones, contratar, definir normas regulatorias, vigentes y aplicables en las localidades, para resolver los asuntos que les competen y hacer frente a sus demandas y necesidades.

La autonomía política favorece de esta forma la participación ciudadana:

“En la descentralización, sobre todo la política, está latente la creación o ampliación de canales para la participación ciudadana. Pero, si bien dichos canales pueden convertirse en instrumentos democratizadores de la vida local, pueden igualmente operar como mecanismos funcionales de cooptación e integración social”³⁹⁰.

³⁹⁰ GAITÁN PAVÍA, Pilar; MORENO OSPINA, Carlos. Op. Cit., p. 63.

Así las cosas, la autonomía política permite, no sólo que se desarrolle la descentralización en el Distrito, sino la toma de decisiones por parte de organismos e instituciones propias de las localidades- las JAL y los alcaldes locales-, la apertura a canales de participación donde los ciudadanos puedan participar de dichas decisiones, la apropiación de poder político y administrativo, la creación de entidades territoriales en cabeza de las localidades- a guisa municipios, aunque no técnicamente-.

La reforma al Estatuto Orgánico debe ser planificada y sistemática, partiendo de la evaluación de necesidades, identificación de fallas e inconsistencias y de los servicios que deben prestarse, teniendo en cuenta el número de la población y la cantidad de funcionarios y recursos para prestarlos:

“Así mismo, hay que asegurar que la reforma, redefinición, reordenamiento y reestructuración de entidades sea producto de la autoevaluación institucional que recomienda el proceso en marcha de modernización del Estado que se orienta más bien a racionalizar funciones y competencias (...)”³⁹¹.

La autoevaluación, como afirma Silva Colmenares, es indispensable para encontrar puntos o aspectos que deben mejorarse, y desarrollarse en la reforma al Estatuto Orgánico disposiciones que contemplen o hagan posibles medidas para solucionarlas o mitigarlas. Porque una reforma sin norte, sin determinar previamente los carices a modificar, complementar, eliminar o superar, sería inútil.

Así, la racionalización y la planificación son perentorias para expedir la reforma al Estatuto Orgánico, que haga posible una descentralización racional, coherente y organizada, que se implemente y desarrolle en la mayoría de sus elementos esenciales.

³⁹¹ Silva Colmenares, Julio. Op. Cit., p. 40.

Sin duda, se requiere de una reforma al Estatuto Orgánico de Bogotá para hacer efectiva la consolidación de la descentralización como el modelo político administrativo apreciable en la realidad, y no sólo en una norma que no se ejecuta. Para ello, es menester otorgar competencias claras y fijas a las localidades, sin que haya una duplicidad de funciones a cargo de las autoridades centrales y las locales; igualmente, se requiere de un consenso entre las mismas para trabajar en forma coordinada en pro de unos fines comunes:

“Un nuevo contenido de política pública que debe ser el fortalecimiento y la identidad del gobierno local urbano, dándole a la descentralización el lugar que se merece entre otras figuras como la desconcentración y la delegación.”³⁹².

La descentralización, es un camino para modernizar al Distrito, y en general al Estado, así como para brindar mayor eficiencia en la prestación de servicios públicos, pero no puede quedar relegada a estos aspectos, debe ser más profunda, dotarse a las localidades de más recursos, a los ciudadanos de mayor control y participación democrática, y sobre todo otorgarse poder territorial, capacidad de decisión y administración del espacio de las localidades:

“La descentralización, por lo tanto, no puede reducirse a una respuesta estatal que sería el resultado mecánico de imposiciones económicas externas. Tampoco se puede restringir a una mera reorganización del Estado y de la administración pública”.³⁹³

Por lo cual, los aportes que se requieren al modelo existente, deben ser integrales, en los ámbitos administrativo, político, económico y financiero, sin dejar de lado el control de la gestión pública y la participación democrática.

³⁹² Velásquez Gavilanes, Raúl. Hacia la formación democrática de una política pública encaminada al fortalecimiento de los gobiernos locales urbanos, Op.Cit., p. 75.

³⁹³ GAITÁN PAVÍA, Pilar; MORENO OSPINA, Carlos. Op. Cit., p. 50.

Así, será posible descongestionar verdaderamente las funciones del Distrito, otorgar poder a las autoridades locales y favorecer el trabajo coordinado y consensuado entre el nivel central y el local.

Este último punto, el de la cooperación y colaboración, al comprender un principio de la administración pública, debe desarrollarse por voluntad propia de las distintas administraciones³⁹⁴- distrital y local-, ya que son aquellas las encargadas de poder materializarlo, tejiendo relaciones encauzadas al cumplimiento de los fines constitucionales, del interés general y el desarrollo conjunto.

Las localidades no son entidades territoriales, porque la Constitución no las reconoce, pero es menester que ostenten personería jurídica y estén revestidas de autonomía político administrativa, algo así como sucede con las entidades territoriales inferiores al municipio en la legislación española, de las cuales se demanda que puedan tener dicha condición y mayor autonomía, como la tienen los municipios, para que puedan gestionar asuntos que afecten directamente sus intereses³⁹⁵.

Igualmente, la autonomía local, al ser consagrada e implementada para las localidades, conlleva la participación de las mismas en los procesos de creación o expedición de normas que los afecten- como la Reforma al Estatuto Orgánico-, ya que la autonomía local no puede reducirse al traslado de una serie de funciones a los entes locales para que las ejerzan, sino que también “debe comprender la posibilidad de participar en el ejercicio de las competencias de las demás instancias públicas que puedan afectar a los intereses de la comunidad local”³⁹⁶.

Así, el debate sobre la autonomía político administrativa, debe reflejarse en la Reforma al Estatuto Orgánico, ya que es necesaria para una verdadera

³⁹⁴ Sosa Wagner, Francisco. Op. Cit., p. 237.

³⁹⁵ Meléndez, Pablo. Las entidades de ámbito territorial inferiores al municipio. En: Muñoz Machado, Santiago. *Tratado de Derecho Municipal*. Ed. Iustel, Madrid, 2011, p. 1714-1715.

³⁹⁶ FONT I LLOVET, Tomás; VILLALTA REIXACH, Marc. Los órganos de participación local en las comunidades autónomas. En: Muñoz Machado, Santiago (director). *Tratado de Derecho Municipal*. Ed. Iustel, Madrid, 2011, p. 1718.

descentralización, así como la participación de las entidades locales- las localidades en este caso- en la definición de las normas que las afectan, ya que la descentralización no se logra con una mera consagración jurídica, sino también con mecanismos que permitan su ejercicio, en el ámbito de la autonomía, la integración y la participación:

“La descentralización del poder público entre distintas entidades territoriales, de la misma manera que potencia las fórmulas de integración (...) en las instituciones estatales, debería implicar también la apertura de nuevos canales de influencia y participación de los Entes locales”³⁹⁷.

La reforma, así, debe contemplar dichos aspectos, y desde luego a través de ella no pueden convertirse en entidades territoriales a las localidades, pues la Constitución no lo prevé así, pero sí considerar una autonomía administrativa y financiera- como se verá-, a la espera de que pueda implementarse una reforma constitucional que les otorgue dicha naturaleza.

6.6.6. Autonomía financiera de las Localidades

Desde un principio, la autonomía financiera fue una preocupación para el Distrito Capital de Bogotá, que una vez estatuido, pudo tener la facultad de autofinanciar sus gastos y proyectos, bien a través de impuestos o tributos, como el predial, rodamiento, o los consabidos de Industria y Comercio, ICA y RETEICA, entre otros.

Pero, además, las administraciones distritales vieron cada vez más la necesidad de establecer otras fuentes de ingresos, bien sea a través de la actualización catastral, el autoavalúo de los predios, las valorizaciones, los peajes, vistos en las administraciones de Jaime Castro (1992- 1994), Antanas Mockus (1995 - 1997, 2001 - 2003), Enrique Peñalosa (1998-2000) y Luis Eduardo Garzón (2006-2010).

³⁹⁷ Ibídem.

Bajo dichas administraciones, se dio un intento por dotar al Distrito de los recursos económicos indispensables para su sostenimiento y la satisfacción de las demandas sociales, lo cual supuso una nueva visión de administración moderna, consecuente y encaminada al cumplimiento de los fines públicos, donde también jugó un papel relevante la construcción de ciudadanía y la visión y adecuación del espacio público³⁹⁸.

Sin embargo, si bien el Distrito goza de dicha autonomía, no sucede lo mismo con las localidades, que se han visto estancadas en su desarrollo y crecimiento económico, debido a la dependencia de los recursos transferidos del nivel Central y del manejo de los Fondos de Desarrollo Local, y la imposibilidad de autofinanciarse.

En lo que respecta a este punto, la Ley 1617 del 5 de febrero de 2013, régimen para los distritos especiales, dispone que en cada una de las localidades debe haber un Fondo de Desarrollo Local, con patrimonio autónoma y personería jurídica, lo que le permite contratar directamente, ya que también el ordenador del gasto es el alcalde mayor, lo cual supone un avance en autonomía teniendo en cuenta que antes el ordenador del gasto era el Alcalde Mayor.

Como puede observarse, la reforma pretende que los alcaldes locales sean los ordenadores del gasto del presupuesto asignado a las Localidades, el cual debe destinarse a la prestación de servicios y construcción de obras.

De la misma forma, impone a la administración central la destinación de un mínimo del 10% de los ingresos normales del presupuesto del Distrito, los cuales deben ser invertido en la satisfacción de las necesidades de la población y en el desarrollo de las Localidades.

³⁹⁸ Ospina Restrepo, Juan Manuel. Seguridad ciudadana y gobernabilidad democrática de la ciudad. Reflexiones a propósito de Bogotá. En: *25 años de la descentralización en Colombia*. Ed. Konrad Adenauer Stiftung. Bogotá, 2010, p. 159-162. Accesible: <http://www.kas.de/wf/doc/23110-1442-4-30.pdf>

Estos aspectos, sin duda, representan un avance en la consolidación del modelo político administrativo de la descentralización, redundando no sólo en beneficio del Distrito y sus localidades, sino también de sus habitantes.

Los recursos trasladados de los entes centrales a los locales, son insuficientes para atender las necesidades de los últimos, en este caso el Distrito, que representa la aglomeración más grande en tamaño físico y número de habitantes, y que también requiere mayor cantidad de recursos:

“Al hablar de la necesidad de una reforma descentralizadora pero sistémica, integral pero democrática, surge de inmediato la pregunta de si la transferencia de funciones entre componentes del sistema o subsistemas se hace con los recursos pecuniarios, físicos y humanos suficientes y necesarios (...)”³⁹⁹.

A nivel de las localidades, que como sabemos integran el Distrito, también se presenta un alto número de población, y necesidades o demandas en materia de educación, servicios públicos, seguridad, recreación, cultura, entre otros; por ende, es necesario que cuenten con recursos suficientes para atenderlos, los cuales no pueden derivar en su totalidad del ente central.

Esto crearía, o mantendría, una dependencia económica que puede limitar sus posibilidades de crecimiento, desarrollo y autonomía. Es por ello que deben poder recaudar sus propios impuestos o tributos, como lo hace el Distrito, para financiar sus gastos y proyectos, de tal suerte que, si bien no puedan ser autosuficientes en este ámbito, sí ostenten recursos para solucionar sus problemas más urgentes, y empezar a forjar así un crecimiento y desarrollo sostenible en la esfera administrativa, política y social.

Los recursos económicos y humanos, son los que permiten, en gran medida, y una vez dados con la reforma los elementos jurídicos necesarios, implementar y consolidar la eficiencia en la prestación de los servicios públicos, y desarrollar los

³⁹⁹ Silva Colmenares, Julio. Op. Cit., p. 39-40.

postulados constitucionales de la participación democrática y la autonomía, es por ello que la descentralización sin éstos no puede fructificar:“ Con realismo se ha dicho que la descentralización sin recursos es un proceso que opera en el vacío y un esfuerzo vacuo por democratizar el municipio y reanimar la vida social y cultural de la provincia”⁴⁰⁰.

De tal suerte que debe haber correspondencia entre el texto legal y los recursos y medios que se precisan para llevar a cabo la implementación sólida de la descentralización, de los cuales se espera obtener el máximo de beneficios para el Estado y el conglomerado social.

Desde luego, como lo afirma Silva Colmenares, dichos recursos deben manejarse de manera transparente, en lo cual los ciudadanos están llamados a ejercer las facultades de control y fiscalización que les otorga el Estatuto Orgánico de Bogotá, entre otras disposiciones concordantes⁴⁰¹.

La autonomía financiera de las localidades es importante en la medida que permite a éstas establecer tributos, recaudando así impuestos de carácter local, que no serán un lastre económico más para sus habitantes, sino que, al ser adecuadamente invertidos, derivará en el bienestar de sus pobladores.

Esta autonomía financiera es perentoria al no ser suficiente la transferencia de recursos del nivel central distrital a las localidades, algo así como lo que ocurre en la transferencia de recursos del nivel nacional al departamental y municipal por parte de la administración central del Estado, lo cual hizo necesaria mayor autonomía para estas entidades territoriales, incluido el Distrito, que redundaron en la creación de medios propios de financiación, verbi gracia los impuestos a la locomoción, ICA, RETEICA, Industria y Comercio, así como el establecimiento de peajes en sus territorios para sufragar gastos públicos propios de los mismos.

⁴⁰⁰ GAITÁN PAVÍA, Pilar; MORENO OSPINA, Carlos. Op. Cit., p. 160.

⁴⁰¹ Silva Colmenares, Julio. Op. Cit., p. 40.

Deben extenderse dichas opciones de financiación propia a las localidades; esto no quiere decir que no precisen de transferencias del nivel central, ya que en un inicio no puede hablarse de autonomía financiera absoluta, pues las localidades precisan de dichos recursos, ante el sinnúmero de servicios a su cargo, necesidades sociales y procesos administrativos que deben suplir.

Igualmente, se trata de cumplir con el postulado de la equidad financiera, ampliamente defendido por algunos doctrinantes, y que deriva del principio constitucional de la igualdad consignado en el artículo 13 de la Carta Política. De esta forma, los recursos transferidos de los entes centrales a los locales, deben ser equitativos, esto es, uniformes, y aumentarse en la medida en que medren la demanda de servicios y el número de población⁴⁰².

Es cierto que el régimen de transferencias en Colombia, hoy sistema general participaciones, al emanar de la Constitución, permite el otorgamiento de unos recursos del nivel central al regional y local, los cuales son insuficientes frente a la pluralidad de funciones y competencias que deben cumplir estas entidades territoriales⁴⁰³, y las que se creen en virtud de los esquemas asociativos que, como dijimos, deben desarrollarse para que estemos frente a una verdadera descentralización político administrativa.

Es por ello necesario, no sólo asegurar una distribución equilibrada de recursos, sino aumentarlos, dependiendo de criterios como necesidad y proporcionalidad, pero también otorgar la posibilidad de la autofinanciación, mediante el establecimiento de tributos, rentas, y demás formas de sostenimiento propio a nivel local.

El sistema de transferencias, hoy de participaciones, hizo que las regiones y entidades territoriales como distritos y municipios, fueran dependientes de dichos

⁴⁰² GAITÁN PAVÍA, Pilar; MORENO OSPINA, Carlos. Op. Cit., p.246-251.

⁴⁰³ Barberena Nisimbat, Viviana. Op. Cit., p. 58.

recursos, aunque cuentan, en teoría, con la posibilidad de obtener recursos propios para autofinanciarse:

“(…) parecería que las entidades territoriales cuentan con las competencias y los recursos para responder a los desafíos del desarrollo regional. Sin embargo, en la república unitaria que prevalece en el ordenamiento político de la Constitución del 91, el determinismo centralizador sigue siendo preponderante”⁴⁰⁴.

De esta forma, el modelo centralista del Estado frena la autonomía financiera de las entidades territoriales, porque crea cierta dependencia económica de las participaciones, pero no les otorga las suficientes, de modo que éstas deben centrarse en producir recursos propios para satisfacer sus necesidades y ejecutar sus proyectos.

Precisamente, uno de los elementos importantes para una debida implementación, aplicación y consolidación de la descentralización, es la autonomía financiera, evidenciado por el Informe Bird-Wiesner, donde se ha puesto de manifiesto la necesidad de asegurar la autonomía fiscal de los municipios y distritos⁴⁰⁵.

En dicha medida, la autonomía financiera es necesaria para que las entidades territoriales, y a su turno las localidades, puedan manejar sus propios recursos y no dependan necesariamente del nivel central en dicha faceta, con la posibilidad de establecer y recaudar impuestos y otras formas de financiación de sus proyectos.

La autonomía financiera es una de las limitantes del proceso descentralización, máxime si se considera que las entidades territoriales precisan de recursos para llevar a cabo sus proyectos y prestar debidamente los servicios a su cargo, porque el nivel central concentra los recursos y las transferencias si bien suponen un

⁴⁰⁴ De la Torre Sendoya, Luis Arturo. Op. Cit., p. 100.

⁴⁰⁵ BOTERO, Camila; JARAMILLO DE BOTERO, Margarita. Análisis de las políticas de descentralización y desconcentración en Colombia. Ed. Universidad de los Andes-Centro interdisciplinario de estudios regionales CIDER, 1983, P. 30-31.

ingreso para las entidades territoriales, también conllevan dependencia económica:

“Ha habido en Colombia una creciente concentración de recursos en el nivel nacional frente a una correspondiente disminución en los ingresos tributarios de los niveles departamentales y municipales”⁴⁰⁶.

En cierta medida, en Colombia con la expedición de la Ley 715 de 2001, por la cual se reforma la Ley 60 de 1993, se dio un paso adelante en la asignación de recursos a las entidades territoriales, permitiendo una mayor eficiencia en su asignación de acuerdo a la priorización del gasto, en los sectores salud y educación, así se satisfacen las necesidades más urgentes de los ciudadanos⁴⁰⁷.

De la misma manera, supuso un avance en el plano financiero y de control del manejo de los recursos, en el ámbito de las localidades, la creación de los Bancos de programas y proyectos locales, “que contribuyen a ordenar y a fortalecer la Administración Local, así como la transparencia y el control social”⁴⁰⁸, donde se discute si debe ser administrado por la Oficina de Planeación Local o el Consejo de Planeación Local, pero indistintamente lo trascendente es la recepción y formulación de las propuestas de inversión, que deben ejecutarse con los recursos de los Fondos de Desarrollo Local, si se consideran necesarias y materializables.

Sin embargo, no es suficiente con este tópico. Se requiere que las entidades territoriales, y en el caso sub examine el Distrito Capital y máxime las localidades en que se divide, cuenten con mayor autonomía financiera, es decir, que recauden sus propios recursos a través de impuestos, tasas y demás, o, dicho de otra forma, sean autosostenibles, si se quiere, con un importante grado de autarquía.

⁴⁰⁶ Ibídem, P. 27.

⁴⁰⁷ Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Op. Cit., p. 12.

⁴⁰⁸ ZAMUDIO, José Vicente; VEEDURÍA Delegada para la participación ciudadana y programas especiales. Op. Cit. p. 33.

Ahora bien, es palmario que la distribución de los recursos en Colombia, se ha concentrado en ciertas entidades territoriales y regiones del país⁴⁰⁹, lo cual desde luego va en contravía de los presupuestos de la descentralización, que debe propender por una asignación proporcional de las finanzas.

Pues bien, al interior del Distrito y sus localidades, es necesario también aplicar un principio de proporcionalidad en la asignación de los recursos a las mismas, teniendo en cuenta no sólo su extensión y número de habitantes, sino las condiciones socioeconómicas de los mismos; así, en localidades como Ciudad Bolívar, Usme y Bosa, el mayor número de población es de clase baja (estratos 0 a 2), por tanto requieren de una priorización en la distribución de recursos y de la formulación y ejecución de proyectos de intervención social.

Las localidades no escapan a esta situación, al depender económicamente del nivel central del Distrito, siendo necesario que tengan la posibilidad de autofinanciarse.

La distribución de los recursos previstos para las localidades, provenientes del nivel central del Distrito, es dispar. Si se tiene en cuenta el número de habitantes, hubo una asignación que rompió dicho principio para la vigencia 2016, toda vez que para localidades que no son las más grandes ni densamente pobladas, se destinaron mayores recursos, como es el caso de Usaqué, Chapinero y Santa Fé.

Dichas localidades, si bien requieren inversión, no presentan mayores necesidades que localidades como Ciudad Bolívar, Kennedy y Bosa, que además de superarlas en número y extensión física, poseen una población de estrato socioeconómico más vulnerable, y requieren más intervención del Distrito en ámbitos como educación, salud, movilidad, trabajo, recreación y cultura.

⁴⁰⁹ BOTERO, Camila; JARAMILLO DE BOTERO, Margarita, Op. Cit., p. 57.

La proyección de la Secretaría de Planeación Distrital para los años 2017 a 2020, no obstante, busca superar estas deficiencias y dar prelación a dichas localidades que representan gran parte de la población y extensión del Distrito, donde los porcentajes de inversión de los recursos de los Fondos de Desarrollo Local los lideran dichas localidades, seguidas de Suba, San Cristóbal y Usme.

Dichas localidades revisten atención porque sumados a los anteriores tópicos, se hace crucial su intervención en materia de prevención del delito, seguridad y ocupación del tiempo libre en los jóvenes.

No quiere decir esto que localidades como La Candelaria y Sumapaz, más pequeñas en población, se queden sin recursos, sino que debe hacerse una distribución equitativa, con base en criterios de número de habitantes y necesidades insatisfechas, pero también teniendo en cuenta la urgencia de las mismas.

La autonomía financiera es pieza clave en toda reforma al Estatuto Orgánico de Bogotá, y debe contemplar, además de una justa distribución de los recursos, la potestad de que las localidades se autofinancien a través de tributos, los cuales tendrán carácter local y cumplirán con los mandatos constitucionales de proporcionalidad, equidad y progresividad, establecidos en los artículos 95, numeral 9 y 363 de la Constitución, cuyo alcance está dado en la Sentencia C-913 de 2011, de manera que queden exentos de ellos los ciudadanos de más bajos recursos y su carga impositiva se concentre en quienes pueden soportarlos.

Se debe propender porque las localidades no dependan de la autoridad distrital central, en términos económicos, sino que más bien su interrelación se de en forma de colaboración y cooperación⁴¹⁰, esto es, que conjuntamente los dos

⁴¹⁰ Samper Pizano, Ernesto. Descentralización, regionalización y globalización. En: *El Estado de derecho latinoamericano. Integración económica y seguridad jurídica en Iberoamérica*. Ed. Universidad de Salamanca, Salamanca, 2003, p. 90.

niveles resuelvan sus problemas, sin depender exclusiva y jerárquicamente uno del otro.

Así, las localidades tendrían autonomía administrativa y política, constituirían un llamado *segundo poder*⁴¹¹, como entes locales, desde luego con los límites que le impongan la Constitución y la ley.

La autonomía, así entendida, es político administrativa, lo cual trae consigo la posibilidad de una autonomía normativa, en el sentido de que las localidades puedan darse su propio ordenamiento jurídico: “la cláusula de autonomía local significa, por puras exigencias semánticas, el reconocimiento, ya en base constitucional, de un poder normativo a las entidades locales”⁴¹².

No significa ello que las localidades se aislen, y que se aparten de la administración central, sino que van a gozar de prerrogativas que antes no tenían, y que, con la reforma al Estatuto Orgánico, pueden ostentar, dentro de un marco de interlocución con aquélla.

Lo anterior con base en criterios como la proximidad, consensualidad y diversidad, de tal forma que se identifiquen necesidades y metas comunes y se trabaje de manera mancomunada en su solución⁴¹³.

Así, las localidades valiéndose de una necesaria autonomía administrativa, política y financiera, pueden coadyuvar de mejor manera a la eficiencia del Estado, trabajando conjuntamente, bajo el principio de coordinación⁴¹⁴, con entidades territoriales con quienes compartan las mismas demandas, necesidades o realidades.

⁴¹¹ Jiménez-Blanco, Antonio. Op. Cit., p. 584-585.

⁴¹² Embid Irujo, Antonio. Ordenanzas y reglamentos municipales. En: Muñoz Machado, Santiago. *Tratado de Derecho Municipal*, Ed. Iustel, Madrid, 2011, p. 720.

⁴¹³ Samper Pizano, Ernesto. Op. Cit., p. 90.

⁴¹⁴ Jiménez-Blanco, Antonio. Op. Cit., p. 593-595.

Dentro de la autonomía financiera, es menester la facultad para contratar por parte de las localidades, sin sujeción o imposición de la autoridad central, otorgándose así a las localidades un verdadero poder local⁴¹⁵, para que administren sus asuntos y contraten con base en su criterio y necesidades, claro está dentro del marco constitucional y legal.

Precisamente, esta posibilidad de imponer tributos locales y recaudarlos, así como otras formas de financiación, representan el desarrollo del principio constitucional de autonomía, y con él de la descentralización, el primero de los cuales alcanza importancia pues se erige como una facultad de las entidades territoriales, que en muchos países es expresamente reconocido, como sucede en la legislación española, donde en el artículo 133.2 de su Constitución⁴¹⁶, lo establece, y en el artículo 142 consagra el principio de suficiencia de las Haciendas Locales, reflejo de la autonomía local, que coadyuva a la materialización del principio de descentralización del Estado.

En la misma medida, es menester que, al menos hasta que puedan ser autosuficientes, sigan participando de los ingresos que les asigna el Estado Central, sin que tengan potestad normativa sobre ellos⁴¹⁷, para poder ejecutar todas sus funciones y fines, que no son otros que los que atañen al mismo Estado; de esta forma, se va logrando armonizar más el funcionamiento de las entidades locales con el nivel central, y entendiéndose la relevancia de sus márgenes de autonomía.

La autonomía financiera, entonces, puede ser el pivote para que las localidades puedan ejecutar sus proyectos, brindar mejores servicios a los ciudadanos, no sólo rápidos o expeditos y con gran cobertura, sino de calidad.

⁴¹⁵ Mestre Delgado, Juan Francisco. La contratación local. En: Muñoz Machado, Santiago. *Tratado de derecho municipal*, Ed. Iustel, Madrid, 2011, p. 1944.

⁴¹⁶ VÁSQUEZ DEL REY VILLANUEVA, Antonio; VILLAVERDE GÓMEZ, María Begoña. En: Muñoz Machado, Santiago (director). *Tratado de derecho municipal*, Ed. Iustel, Madrid, 2011, p. 4142.

⁴¹⁷ Martín Queralt, Juan. La participación en los tributos del Estado y de las CC.AA. En: Muñoz Machado, Santiago (director). *Tratado de derecho municipal*. Ed. Iustel, Madrid, 2011, p. 4108.

En la misma medida, al ir amainando la dependencia económica de la autoridad central, las localidades serán capaces de gestionar proyectos, determinar necesidades, satisfacer demandas, y, en síntesis, darse su propio rumbo.

6.6.7 Descentralización y POT

El POT representa la planificación de la organización territorial del Distrito. En él convergen las medidas, instrumentos, políticas y decisiones encauzadas a dirigir u orientar el ordenamiento territorial en dicho territorio, que comprende el uso del espacio público, las licencias urbanísticas, las sanciones contempladas contra quienes violen las disposiciones en materia de construcción, pero también, en esencia, los planes trazados para lograr administrar y distribuir el espacio público del Distrito asegurando la protección del ambiente, la conservación del patrimonio cultural, y el desarrollo de la ciudad, entre otros tópicos.

El POT, se encuentra establecido en los artículos 23 y 24 del Estatuto Orgánico de Bogotá, donde se señala que éste implica una serie de acciones y medidas político administrativas, que debe ejecutar el Distrito como una de las facultades o potestades relacionadas con su función pública.

El POT debe ser previamente presentado por el Alcalde Mayor al Concejo Distrital, y en él deben respetarse los derechos adquiridos previamente, tratándose del uso de suelos, con excepción de aquellos que sean objeto de expropiación administrativa, lo cual es una medida que algunas veces debe aplicar el Distrito para poder realizar obras de infraestructura en su territorio, verbi gracia los predios expropiados para poder llevar a cabo el proyecto del Transmilenio, sistema masivo de transporte de la ciudad.

El POT se encuentra reglamentado por las Leyes 388 de 1997 y 902 de 2004, entre otras normas concordantes, y tiene como finalidad principal planificar la organización territorial de la ciudad, lo cual es un proceso discrecional del Distrito,

racional, previamente concebido, donde se cuenta la planeación urbanística⁴¹⁸, como el uso del espacio público, el aprovechamiento del mismo, con miras a satisfacer el interés general de los ciudadanos.

En dicha labor, es importante tener en cuenta las facultades de autogestión que tiene el Distrito, como entidad territorial, para ordenar su territorio, intervenirlo, utilizarlo, definir su ordenamiento administrativo⁴¹⁹, a través de la potestad que tiene de expedir el POT, cuerpo de disposiciones que, como se adujo, de manera discrecional puede crear, y que le permite tener una visión y expectativas frente a la buena gestión del espacio público, teniendo como máxima responder a las necesidades, demandas o requerimientos de sus habitantes.

El Estatuto Orgánico de Bogotá, regula aspectos relacionados con el POT; así, en el artículo 24 dispone, con relación al POT, lo atinente a las actuaciones, licencias y sanciones urbanísticas, las cuales estarán sujetas a lo dispuesto en las Leyes 388 de 1997 y 810 de 2003 o las normas que las adicionen, modifiquen o sustituyan y sus decretos reglamentarios, cuyos procesos deben igualmente respetar los derechos adquiridos previamente.

Así las cosas, la reforma debe ir orientada a que el Alcalde Mayor siga adelantando el proceso para formular el POT, el cual define las políticas administrativas de la organización territorial del Distrito, siendo primordial el respeto de los derechos adquiridos previamente.

De manera que la reforma buscaría implementar y aplicar la descentralización en el Distrito Capital de Bogotá, de tal suerte que pueda otorgarse mayor autonomía a las localidades, haya una clara distribución de funciones y competencias del

⁴¹⁸ MUÑOZ MACHADO, Santiago; LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano. El planeamiento urbanístico. En: Muñoz Machado, Santiago (director). *Tratado de derecho municipal*. Ed. Iustel, Madrid, 2011, p. 3279.

⁴¹⁹ Parejo Alfonso, Luciano. La disciplina urbanística. En: Muñoz Machado, Santiago (director). *Tratado de derecho municipal*. Ed. Iustel, Madrid, 2011, p. 3581.

nivel central al local, mayor control y vigilancia de las autoridades distritales y locales y participación democrática y ciudadana en la toma de decisiones públicas.

De esta forma, se lograría cumplir con uno de los principios constitucionales, el de la autonomía, pero a su vez esto posibilitaría consolidar la descentralización como el modelo político administrativo de Bogotá, no sólo en la consagración legal, sino en la realidad de su organización territorial:

“(...) la autonomía como la descentralización responden entonces al mismo anhelo que generó el Estado de derecho en la Francia revolucionaria de 1789: ingeniar estructuras teóricas y prácticas de contenido jurídico y político que impongan límites al poder y reglen su ejercicio, de tal forma que sea menos propenso al abuso y la injusticia contra los asociados (...)”⁴²⁰.

La autonomía político administrativa, a su turno, redundaría en la autonomía financiera, apertura de canales de participación ciudadana, incluida la democrática, y posibilidad de crear un Distrito eficiente en la solución de las demandas administrativas y sociales derivadas de su crecimiento en extensión y población y capaz de enfrentar los retos del desarrollo.

La creación e implementación del POT, ha favorecido la planificación del ordenamiento territorial del Distrito, permitiendo concebir el desarrollo de la ciudad, la distribución y aprovechamiento del espacio, la inversión canalizada a las demandas de la población, donde ésta puede participar activamente en la definición de las políticas y proyectos requeridos:

“(...) Con la adopción del Plan de Ordenamiento Territorial- POT- se abren nuevas posibilidades de incidir por parte de la ciudadanía en la construcción de la ciudad,

⁴²⁰ Baena, Samuel. La autonomía de las Entidades Territoriales Indígenas, en: *Revista Digital de Derecho Administrativo* n.º 13, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2015, pp. 99-133.

en este caso, en su ordenamiento físico que debe estar en consonancia con los planes de desarrollo- distrital y local- (...)”⁴²¹.

La planeación de proyectos, propuestas, iniciativas y políticas públicas es un pilar importante en la concepción y aplicación de la descentralización en Bogotá, que puede desarrollarse, en parte, a través de la formulación del POT, con la participación de los ciudadanos en la definición de dichas políticas, pues la mejor forma de afianzar dicha participación es no reducir sólo la creación de4 dichas políticas y del POT en cabeza de la administración distrital, sino con el aporte activo de los ciudadanos que habitan las distintas localidades de Bogotá⁴²².

Así, el POT permite desarrollar el elemento de la planeación, y con ello la participación, los cuales son, en general, necesarios para impulsar la participación y promover el desarrollo local, ya que:

“Planear el desarrollo implica seleccionar y priorizar problemas, establecer sus causas, definir alternativas de solución, asignar los recursos existentes y preparar programas y proyectos que se puedan cristalizar en acciones concretas”⁴²³.

La planeación puede darse al interior del POT, pero también irradia todo el ámbito de la formulación de proyectos locales, y así se busca desarrollar los postulados constitucionales y la Ley 2 de 1991 que establece la planeación municipal, que se extiende al contexto distrital y de las localidades.

Por su parte, la autonomía político administrativa de las localidades es un elemento primordial para que puedan darse otros tipos de autonomía, entre ellas la financiera que analizamos, pero sobre todo redundar en el desarrollo y consolidación de un modelo político administrativo de descentralización para Bogotá, como lo plantea la reforma y lo sugirió la Directiva 010 de 2008.

⁴²¹ ZAMUDIO, José Vicente; VEEDURÍA Delegada para la participación ciudadana y programas especiales, Op. Cit. P. 33.

⁴²² Ibídem, p. 34-35.

⁴²³ Escuela Superior de Administración Pública. Cambio institucional y descentralización en Colombia. Implicaciones de las recientes normas legales para las entidades territoriales. Ed. Presidencia de la República, Bogotá, 1991, p. 18.

Así, se debe hacer énfasis en la necesidad de hacer real y palpable la autonomía político administrativa señalada, que permite la existencia de una personería jurídica para las localidades y trae consigo verdadero poder local, y así completa los elementos que se requieren para un modelo de descentralización, como lo ha considerado la Corte Constitucional:

“Las entidades territoriales conformadas según lo establecido en la Constitución, para el cumplimiento de funciones y servicios a cargo del Estado, corresponden a la descentralización administrativa territorial, y, por tanto, ostentan la condición de personas jurídicas de derecho público y sus funcionarios y empleados son servidores públicos (...)424”.

En conclusión, debe implementarse y consolidarse un proceso de descentralización en Bogotá que incluya la gran mayoría de los elementos constitutivos de éstas, como son los anotados: autonomía político administrativa, de donde deriva la personería jurídica para las localidades, y autonomía financiera.

Lo cual, aunado a la apertura de más canales de participación ciudadana y democrática, permitirá que el Distrito sea más eficiente en la prestación de servicios públicos, atienda los retos del desarrollo y satisfaga las demandas sociales y participativas de los ciudadanos.

Esta participación debe incluir la participación democrática, lo que se traduce en cumplir con los postulados constitucionales del Estado Social de Derecho, en los cuales juega un papel preponderante:

“La participación favorece la unión en el sistema social plural en que se constituye el Estado social. Se encarga de mediar entre los distintos intereses y los sujetos

⁴²⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-921 de 2007.

que los definen mediante la aparición de una representación política que se prolonga a todas las instituciones democráticas y a la propia administración...”⁴²⁵.

Precisamente, si uno de los fines que persigue la descentralización es la eficiencia en la prestación de los servicios públicos a cargo de la administración, ésta puede cumplirse de mejor manera si los ciudadanos están más cerca de aquélla, y no son meros espectadores de un proceso de gestión y representación.

Después de todo, es sobre los ciudadanos que recaen dichas decisiones, y es en el ámbito de la administración local donde es necesario fortalecerla, ya que así puede depurarse la gestión pública, con el control ciudadano, hacerse más eficiente, y poder expresarse las demandas de la población.

En este sentido, toda reforma al Estatuto Orgánico de Bogotá, debe tener especial cuidado en considerar la participación ciudadana como uno de sus pilares fundamentales, en el intento por consolidar una descentralización que satisfaga los problemas actuales del Distrito, sus localidades y sus habitantes.

Ahora bien, no se trata de excluir la desconcentración y la delegación de la organización político administrativa del Distrito, sino de fortalecer la descentralización sin perjuicio de que las dos primeras figuras se sigan utilizando para la descongestión administrativa del Distrito en su nivel central y local, pues como lo ha afirmado Velásquez Gavilanes:

“Pero el modelo de gobierno urbano local que necesita Bogotá no se agota con la descentralización. Éste tiene que articular, de manera creativa, otros esquemas necesarios en el gobierno de una ciudad de la naturaleza de Bogotá, por ejemplo, la desconcentración y la delegación”⁴²⁶.

⁴²⁵ Sánchez Sánchez, Zulima Palmira. Op.Cit., p.68.

⁴²⁶ Velásquez Gavilanes, Raúl. Hacia la formación democrática de una política pública encaminada al fortalecimiento de los gobiernos locales urbanos, Op.Cit., p. 70.

Así, Bogotá puede afianzar un modelo de descentralización que ya está definido en su Estatuto Orgánico, pero no desarrollado con gran parte de sus elementos capitales, ya referenciados, sin que ello represente la inaplicación de la desconcentración y la delegación, las cuales son útiles en el proceso de descongestión del Distrito y pueden darse en el marco de un modelo general de descentralización de manera coetánea sirviendo al cumplimiento de los fines constitucionales y legales, desde luego sin que primen sobre aquélla.

Precisamente, los óbices que existen en cuanto al desarrollo y consolidación de la descentralización en Bogotá, se deben a la falta de planificación, distribución adecuada de las competencias y funciones del nivel central al local, ausencia de una política decidida de descentralización y una falta de desarrollo de la consagración legal de este modelo en el Estatuto Orgánico de la ciudad y su aplicación incompleta en el Distrito.

Es por ello que no se han cumplido rigurosamente los fines que entraña la descentralización, al no aplicarse como lo consagran la Constitución y el Estatuto Orgánico, y a falta de sus elementos integrantes:

“La creación de nuevos tipos de entidades territoriales en Colombia tendría implicaciones muy importantes, ya que conduciría al replanteamiento del mapa político administrativo. En este sentido, la existencia de más categorías de niveles intermedios requeriría de una nueva repartición del agregado de funciones y recursos que actualmente le corresponden a los tres Niveles del Estado (...)”⁴²⁷.

La solución, como se vio, parte de otorgar la autonomía política a las localidades, lo que conlleva su personería jurídica y autonomía financiera, como también estatuir la elección popular de los alcaldes locales, incentivando la participación democrática y estableciendo canales de participación ciudadana en el control y vigilancia de los asuntos públicos.

⁴²⁷ Duque Cante, Naidú. *Particularidades de la ley orgánica de ordenamiento territorial*, en revista *Análisis político*, Volumen 25, Número 76, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, p. 175 a 190. Accesible en: <http://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/43501/44784>

De igual manera, es necesario trabajar en pro de la constitución de nuevas localidades, necesarias por el desbordado crecimiento del Distrito y la perentoria atención y prestación eficiente de los servicios a su cargo.

La descentralización en Bogotá debe edificarse sobre la autonomía local. Sin ésta no es posible una verdadera descentralización, ya que precisamente éste es uno de los fines primordiales de este proceso, sobre los cuales se concibió la descentralización desde el nivel nacional al local:

“Los gobiernos locales han sido los sujetos de la descentralización- para empelar el término de Borja- como receptores de competencias y recursos. La autonomía territorial ha sido entendida fundamentalmente como autonomía municipal (...)428”.

Se trata de que las localidades cuenten con autonomía local, no sólo para consolidar la descentralización, sino para permitir el desarrollo de verdaderos gobiernos locales, que sirvan para reformar la institucionalidad, y canalizar y resolver los problemas que se ciñen sobre su territorio y sus habitantes⁴²⁹.

La elección popular de alcaldes locales, es imprescindible para la consolidación de un modelo de descentralización en Bogotá, como fue la elección popular de alcaldes de las entidades territoriales para desarrollar la descentralización a nivel nacional:

“(...) la elección popular de alcaldes es el verdadero punto inflexión del proceso de descentralización, su consagración marcó la etapa de no retorno al crear una contraparte política con poder y representación real (...)”430.

⁴²⁸ Velásquez C., Fabio E. *Una década de descentralización en Colombia: balance preliminar*. En: LONDOÑO, Juan Fernando; BERNAL (compiladores), Jorge. Balance del proceso de descentralización, Ed. Ministerio del Interior, Bogotá, 1997, p. 75.

⁴²⁹ Santana Rodríguez Pedro, Op. Cit., p. 119.

⁴³⁰ Londoño Osorio, Juan Fernando. *Elementos para una evaluación de la descentralización política*. En: LONDOÑO, Juan Fernando; BERNAL (compiladores), Jorge. Balance del proceso de descentralización. Ed. Ministerio del Interior, Bogotá, 1997, P. 127.

Ese poder, precisamente, está constituido por los ciudadanos, no sólo desde el punto de vista de la democracia representativa, sino también participativa, lo cual implica no sólo elegir y ser elegido, sino ser parte activa en el control de las decisiones y en la formulación de proyectos sociales y de inversión local.

La participación de los ciudadanos en las decisiones públicas que se ventilan en el Distrito y sus localidades, es uno de los fines que persigue la descentralización en Bogotá, y viene alentada desde la Ley 11 de 1986, que abrió dicha posibilidad, confirmada en la Constitución Política de 1991, y con ello “ (...) se ha buscado hacer más eficiente, responsable, eficiente y democrático el ejercicio de la autoridad local; más dinámica la vida comunitaria y más participante nuestro comportamiento en la sociedad política”⁴³¹.

Desde luego, para esto se requiere de una reforma al Estatuto Orgánico, como la que se adelante, con las observaciones ya anotadas, pero también de la decisión del gobierno central, el Legislador y los ciudadanos de implementar y aplicar cabalmente este modelo en beneficio del interés público.

Lo anterior es necesario para lograr un proceso de descentralización propiamente dicho, donde se materialicen la mayoría de los elementos que éste implica, destacando que la descentralización debe producirse hacia las localidades, esto es, a nivel local, donde existen poblaciones homogéneas con características sociales comunes y es perentorio mayor autonomía financiera, político y administrativa para que puedan satisfacerse sus fines comunes; como lo afirma el tratadista español Luciano Parejo Alfonso:

“En las comunidades políticas estatales básicamente homogéneas, es decir, en las que solo se plantea la cuestión de las minorías articuladas en forma de grupos asociación, suele ser el fenómeno comunitario determinado por la relación de vecindad derivada del asentamiento en el territorio el que da lugar a la

⁴³¹ Escuela Superior de Administración Pública, Op. Cit., P. 28.

descentralización del poder público a favor de las correspondientes instancias locales”⁴³².

Así, se debe dar mayor autonomía en todos los ámbitos y poder local a las instancias locales para que tomen decisiones, propongan y ejecuten proyectos, participen en la gestión pública de sus asuntos, porque ellas, como grupo social con características y demandas comunes, conocen sus necesidades y son pueden administrarse de mejor forma, determinar los servicios públicos donde debe hacerse énfasis o mayor inversión o prelación, y procurar y obtener la satisfacción de sus demandas.

De igual forma, debe considerarse que un proceso de descentralización puede conllevar el otorgamiento de personería jurídica y mayor autonomía a las localidades, las cuales pueden, entonces, convertirse en entidades territoriales, de acuerdo al mandato constitucional:

“Para encontrar una respuesta satisfactoria al concepto de autonomía y comprender cuál fue el alcance que el Constituyente de 1991 le reconoció, se debe analizar el artículo primero constitucional de manera sistemática con otras disposiciones del mismo cuerpo normativo, especialmente con el artículo 287 (...)”⁴³³.

La autonomía política es un elemento *sine qua non* para desarrollar una verdadera descentralización en el Distrito, y lleva aparejada, en su concepción más amplia, y en la que requiere ser materializada en la organización político administrativa del Distrito, que las localidades sean entidades territoriales o que tengan las potestades de derivan de dicha naturaleza:

⁴³² Parejo Alfonso, Luciano. Cultura y descentralización. En: *Cuadernos de Derecho de la cultura*, Universidad Carlos III de Madrid, Instituto Interuniversitario para la comunicación cultura, Madrid, 2013, p. 29. Accesible en: https://orff.uc3m.es/bitstream/handle/10016/17624/cultura_parejo_CDC_2013_1.pdf?sequence=3.

⁴³³ Suárez Suárez, Zico Antonio. Hacia una nueva organización territorial en Colombia propuesta de ajuste a los principios rectores del funcionamiento de las entidades territoriales dentro del nuevo contexto económico y competitivo mundial, Universidad del Rosario, Facultad de jurisprudencia, Bogotá, 2009. Accesible en: <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/1121/80033702.pdf>

“Se están dando así los elementos del nuevo concepto de autonomía (...). En esta, de la autonomía se desprende un poder normativo distinto al propio del Estado, y el derecho a constituirse como ente territorial, y a darse un estatuto de acuerdo con las fórmulas previstas en la Constitución”⁴³⁴.

Dicha autonomía comprende también una potestad normativa y ejecutiva, en tanto la descentralización implica transferencia de poder público a las entidades territoriales, en este caso a las localidades, quienes en virtud de dicha autonomía deben estar revestidas de dicha facultad, que les permite regular ciertos asuntos, para realizar debidamente su gestión y dirimir los retos, necesidades y problemas que surjan en el marco de su territorio⁴³⁵.

Las entidades locales constituyen un *tercer poder institucionalizado*, un espacio de expresión del poder público, y de su participación en él⁴³⁶, y en dicha medida deben poder ejercerlo las localidades, esto es, gozar de autonomía política administrativa, como entidades locales que son, elemento que se requiere para afianzar la descentralización.

Así, una verdadera descentralización implica que las localidades puedan ser entidades territoriales, y otorgarles todos estos elementos constitutivos de esta condición, esto es, revestirlas de autoridades propias, hoy representadas en los alcaldes locales y las JAL, pero que tengan mayor autonomía política administrativa, que las localidades puedan recaudar tributos, autofinanciarse, participar en las rentas nacionales y ejercer las competencias que les atañe.

Con ello, se reconocería claramente en la norma el poder público que deben ostentar las localidades, y el hecho de que a través de ellas el Distrito, y en general el Estado, se organiza territorialmente y presta los servicios a su cargo,

⁴³⁴ VIDAL PERDOMO, Jaime; MOLINA BENTANCUR, Carlos. Op. Cit., p. 197.

⁴³⁵ Parejo Alfonso, Luciano. La autonomía local en la Constitución Española. En: Muñoz Machado, Santiago (director). *Tratado de derecho municipal*, tercera edición, Ed. Iustel, Madrid, 2011, p. 135-137.

⁴³⁶ Sánchez Morón, Miguel. Op. Cit., p. 338.

siendo así piezas fundamentales de la organización de este último y expresión de su poder⁴³⁷.

No podemos olvidar que una verdadera descentralización no se completa con la personería jurídica y el solo traslado de competencias o funciones de un órgano central a otro, como hemos expuesto, sino que “para que pueda hablarse de una verdadera descentralización administrativa se requiere de autonomía técnica, patrimonial, personería jurídica y autonomía administrativa”⁴³⁸.

La autonomía implica autogobierno y autodeterminación, aunque, desde luego, enmarcada dentro del concepto de estado unitario, presenta sus límites y no significa una separación o escisión de las localidades de la unidad que representa el Estado⁴³⁹.

Así, contando con dichos elementos, al igual que con una autonomía político administrativa, que conlleva el carácter de entidades territoriales de las localidades, podemos empezar a ver erigido el camino hacia la materialización de un modelo de descentralización más completo, eficaz y eficiente.

De tal suerte que podríamos ver aplicada una descentralización robusta, contentiva de la mayoría de elementos, a nivel del Distrito, como se observa a nivel macro del Estado.

Es por ello que el poder de decisión debe recaer también en las localidades, no ser un monopolio exclusivo del poder central, lo cual nos lleva a revestir a las mismas de la mencionada personería jurídica y autonomía política:

“Para que se tenga una noción exacta de la descentralización se debe recordar que la autonomía de decisión del ente descentralizado implica necesariamente una

⁴³⁷ Fanlo Loras, Antonio. Op. Cit., p. 851-852.

⁴³⁸ Penagos Vargas, Gustavo. La descentralización en el Estado Unitario, Op. Cit. p. 113.

⁴³⁹ Parejo Alfonso, Luciano. La autonomía local en la Constitución Española, Op.Cit., 56-58.

persona jurídica distinta del Estado, y que no dependa en ninguna forma del poder central”⁴⁴⁰.

Desde luego, la Constitución no les dio a las localidades el carácter de entidades territoriales, no obstante, vía reforma al Estatuto Orgánico de Bogotá, se puede procurar dotarlas de estas facultades, y si es necesario, mediante una reforma constitucional darles el carácter de entidades territoriales para que gocen, *per se*, de todos los elementos antedichos, redundando en mayor eficiencia, prestación de servicios públicos, autonomía, recaudo y manejo de recursos y participación ciudadana.

Así, se lograría que las localidades tuvieran autonomía política, administrativa y financiera, es decir, una verdadera autonomía local, la cual debe ir sintonizada con la gestión del gobierno central, toda vez que precisamente la autonomía local es un principio constitucional, obedece al mandato de la descentralización del Estado, y es perentoria la sinergia entre el nivel central y el local para lograr los objetivos públicos que persiguen el Estado y sus entidades territoriales⁴⁴¹.

La autonomía de las localidades, debe consagrarse en el Estatuto Orgánico de Bogotá, y reconocerse en la Constitución, como se ha hecho con las entidades territoriales, por ejemplo, municipios, de tal forma que cuente con la garantía constitucional⁴⁴² de dicho reconocimiento, así como en el marco normativo de la organización político administrativa del Distrito, esto es, el denominado Estatuto Orgánico.

Precisamente, por ello se requiere de reformas, tanto al Estatuto Orgánico de Bogotá, como a la Constitución, si se quiere, para que en el Distrito se implemente y aplique una descentralización que cuente con la mayoría de elementos de que precisa, redundando así en el beneficio de las localidades y de los ciudadanos, pues se trata de aplicar una descentralización que logre trasladar el poder del

⁴⁴⁰ Penagos Vargas, Gustavo, Op. Cit. 114.

⁴⁴¹ Parejo Alfonso, Luciano. La autonomía local en la Constitución Española, Op. Cit., p. 58-59.

⁴⁴² Sánchez Morón, Miguel. Op. Cit., p. 341.

centro al nivel local, para posibilitar la autonomía en todos los ámbitos y también la participación ciudadana, como han dicho algunos autores que el poder central, entre comillas, se desplace o se reduzca, para dar pie al local⁴⁴³.

Logrado este punto, desde luego, debe trabajarse de lleno en mejorar la prestación de los servicios públicos a cargo del Distrito, encarnado en las localidades, que a nivel local pueden satisfacerlos de mejor forma; para ello, además de mayor autonomía político administrativa, requieren de recursos financieros- como se vio-, y de recursos humanos.

Lo anterior, debido a que la eficiencia de la administración es uno de los puntos centrales en los debates de actualidad⁴⁴⁴, y es a través de un uso responsable y transparente de los recursos, que puede brindarse mayor y mejor calidad de servicios a los ciudadanos que habitan las localidades.

La competitividad que pueden desarrollar las localidades, para perseguir el desarrollo económico y su inserción en contexto actual⁴⁴⁵, puede ser determinada en gran medida por la anhelada autonomía financiera, aunado al transparente manejo de los recursos, priorizando necesidades, así como la concurrencia de los ciudadanos participando activamente en la gestión pública y vigilando la ejecución de las funciones de la administración.

Silva Colmenares considera que los recursos humanos que precisan las localidades para optimizar su funcionamiento administrativo, y en todos sus ámbitos, pueden obtenerse trasladando funcionarios del nivel central al local⁴⁴⁶.

⁴⁴³ Meyson-Renoux, Catherine. El modelo francés de descentralización. En: *Revista de Derecho*, Vol. V, Universidad Austral de Chile, diciembre de 1994, p. 53-62. Accesible en: http://mingaonline.uach.cl/scielo.php?pid=S0718-09501994000100006&script=sci_arttext

⁴⁴⁴ Rivero Ortega, Ricardo. La necesaria innovación en las instituciones administrativas. Organización, procedimiento, función pública, contratos administrativos y regulación. Ed. INAP, Madrid, 2012. p. 7.

⁴⁴⁵ Samper Pizano, Ernesto. Op. Cit., p.89-90.

⁴⁴⁶ Silva Colmenares, Julio. Op. Cit, p. 40.

No obstante, las localidades precisan tener más recursos humanos, que no pueden pretender llenarse solo con un traslado de funcionarios del nivel central, sino tener una planta permanente, elegida por concurso para asegurar la transparencia y la denominada meritocracia, y algunos de libre nombramiento y remoción, en los niveles asesor y directivo.

Los recursos humanos que demandan las localidades, para integrar su cuerpo de funcionarios, debe ser suficientemente capacitado y especializado, tanto en temas sustanciales como éticos, ya que la prioridad es la optimización en el manejo de los fondos económicos y una buena gestión y toma de decisiones en beneficio de la entidad local: “ las Entidades locales necesitan cada vez más personas especialmente preparadas en razón de las tareas de complejidad organizativa y cuantía económica a tribuida a estas administraciones”⁴⁴⁷.

Las localidades son importantes, obedecen a una idea descentralizadora, constituyen la base del Distrito, pero haberlas creado y mantenerlas sin personería jurídica propia, sin posibilidad de ser entes territoriales, y sin dotarlas de la autonomía financiera y los recursos humanos necesarios, es como haber concebido un proyecto grandioso que no puede materializarse debidamente.

Ello, sumado a la explosión demográfica, social y urbana que viven las ciudades latinoamericanas-entre ellas Bogotá- desde la década de los 30s⁴⁴⁸, cuando se produjo una migración masiva del campo a la ciudad, que en la actualidad se presenta no sólo desde zonas rurales, sino también desde el casco urbano de otras ciudades colombianas, lo cual hace repensar el modelo político administrativo que debe concebirse, implementarse y aplicarse para el Distrito Capital, donde la descentralización parece erigirse como el modelo capaz de solucionar esta demanda creciente de servicios y canales de participación.

⁴⁴⁷ Martínez Marín, Antonio. Los funcionarios públicos. Funcionarios con habilitación estatal. En: Muñoz Machado, Santiago. *Tratado de derecho municipal*. Ed. Iustel, Madrid, 2011, p. 4089.

⁴⁴⁸ Romero, José Luis. Latinoamérica: las ciudades y las ideas. Ed. Siglo XXI editores, México D.F., 1976, p. 322.

Es por ello apremiante implementar y desarrollar dicha reforma, darle piso jurídico a la descentralización, y rebasar el modelo del Estado Unitario, reflejado en el Distrito, abriendo toda la potencialidad en los campos político, democrático, administrativo y financiero que tienen las localidades.

Los habitantes de las localidades, cada vez son más críticos, reclaman participación activa, y demandan mayor cantidad de servicios, ya no sólo educación, salud y transporte, sino también recreación, cultura y seguridad⁴⁴⁹, tema álgido en el cual es menester no sólo invertir más recursos, sino estrategias ajustadas a la realidad y contexto actual que se vive en las mismas, las cuales son heterogéneas, porque albergan diferentes distribuciones y visiones del espacio público, distintos grupos poblacionales y también expectativas disímiles.

En esta tarea, juega un rol preponderante el Distrito, en representación del Estado, quien debe concebir, desarrollar y aplicar una reforma que tienda a garantizar los servicios públicos al cada vez más creciente número de habitantes de las localidades, porque los conciudadanos, como afirma Rousseau⁴⁵⁰, han suscrito un contrato social con el Estado, que en la actualidad implica que éste les proporcione los servicios mínimos en educación, salud, movilidad, administración pública, recreación y cultura, de manera expedita, eficaz y eficiente.

Desde luego, implementada y aplicada la reforma con todos los puntos que debe contemplar, y surtido su trámite jurídico en el Congreso de la República, es responsabilidad de las autoridades distritales su éxito, pero también de los ciudadanos como garantes de la adecuada implementación y aplicación de sus disposiciones, así como su concurrencia activa en los procesos democráticos, deliberaciones y toma de decisiones, como también en el control de la gestión pública.

⁴⁴⁹ Ospina Restrepo, Juan Manuel. Seguridad ciudadana y gobernabilidad democrática de la ciudad. Reflexiones a propósito de Bogotá, Op. Cit., p. 158.

⁴⁵⁰ Rousseau, Juan Jacobo. El contrato social. Ed. Sarpe, Madrid, 1983, Libro primero, Cap. VI, p. 40.

La descentralización es el mecanismo idóneo para lograr la consolidación de la democracia, impulsar la modernización de las estructuras administrativas del Estado⁴⁵¹, y alcanzar el desarrollo social y económico, para así satisfacer en mayor medida las demandas de los ciudadanos que habitan el Distrito capital de Bogotá y sus diferentes localidades.

La descentralización es el modelo político administrativo más conveniente para Bogotá, porque al evitar la centralización y concentración de poderes en el nivel central del Distrito, puede ensanchar los espacios participativos y de control y fiscalización de la gestión pública.

Desde luego, la descentralización no puede dirimir por sí misma todos los problemas históricos y coyunturales del Distrito, como la explosión demográfica, falta de recursos públicos, movilidad, necesidad de implementación de una administración electrónica que permita mayor cercanía con los ciudadanos, pero sí coadyuva de manera significativa al logro de los fines estatales.

Así, la descentralización rompe el paradigma centralizador que conlleva ineficiencia y atraso: “La descentralización es un proceso holístico que no resuelve todo, pero si tiene que ver con todo: democracia, desarrollo y gobernabilidad. Restríngirla a un solo ámbito puede conducir a situaciones de mayor centralización”⁴⁵².

Precisamente, descentralizar funciones y otorgarlas a entidades territoriales como las localidades, revistiéndolas de autonomía política, administrativa y financiera, permite el desarrollo del postulado constitucional de la autodeterminación local, la

⁴⁵¹ Rivero Ysern, Enrique. Descentralización en Colombia: aportaciones desde la experiencia del Estado de las autonomías español. En: *El Estado de derecho latinoamericano. Integración económica y seguridad jurídica en Iberoamérica*. Ed. Universidad de Salamanca, 2003, p. 92-93.

⁴⁵² Carrión, Fernando. Gobiernos Locales y descentralización en Ecuador. En: LONDOÑO, Juan Fernando; BERNAL, Jorge. *Balance del proceso de descentralización*, Ed. Ministerio del Interior, Bogotá, 1997, p. 72.

cual no se opone a la administración del Estado, ya que es precisamente a través de ella que el Estado logra, de manera indirecta, administrar estos territorios⁴⁵³.

Igualmente, con ello se posibilita que, de manera directa, las entidades locales, en este caso las localidades, administren sus asuntos, eliminándose así burocracia y permitiendo que quienes conocen mejor sus problemas y necesidades, por serles cercanas, puedan gestionar su solución⁴⁵⁴.

Consolidar la descentralización, es trazar un sendero hacia la democracia, el desarrollo y la intercomunicación entre los ciudadanos y sus autoridades que redunde en una mayor visibilidad de sus problemas y en un control más exhaustivo y directo de la gestión pública.

Es por ello necesario realizar las reformas jurídicas pertinentes, comenzando por el Estatuto Orgánico de Bogotá, el diseño de un POT acorde con el contexto socio económico y demográfico vigente, y teniendo en cuenta el uso del espacio público y el interés público de su aprovechamiento y disposición, para brindar el sustento normativo que precisa la implementación y aplicación debida de este principio de raigambre constitucional.

Igualmente, se requiere que se desarrolle la capacidad de gestión de las entidades territoriales, que exista claridad en las competencias transferidas, y que haya un liderazgo por parte de las mismas, así como cooperación y coordinación entre el nivel central y el local⁴⁵⁵, lo cual redundará en la eficiencia y celeridad que se precisan para la consolidación de la descentralización, junto con los demás tópicos señalados.

Debe reconocerse el poder público que ostentan los entes locales, en este caso las localidades, de tal forma que dicho reconocimiento incluya el dotarlas de la

⁴⁵³ Parejo Alfonso, Luciano. La autonomía local en la Constitución Española, Op. Cit., p.61-63.

⁴⁵⁴ Ibídem.

⁴⁵⁵ Velásquez E., Fabio C. Una década de descentralización en Colombia: balance preliminar, Op. Cit., p. 93.

facultad de autonomía, que implica potestad normativa, financiera y tributaria, así como la posibilidad de que planifiquen su gestión⁴⁵⁶.

En la misma medida, deben fomentarse espacios para el desarrollo de la democracia representativa y participativa⁴⁵⁷, para que los ciudadanos puedan ejercer los mecanismos de participación que prevé la Constitución, deviniendo en un afianzamiento de la descentralización al unísono con el desarrollo local y un mayor control en el manejo de los recursos públicos.

Lo anterior teniendo en cuenta que la autonomía local que se desprende de la descentralización, implica el desarrollo del principio democrático, y una articulación de la administración pública con la sociedad⁴⁵⁸, de manera que esta última pueda participar, vigilar o controlar la gestión de la primera.

El tema de las competencias entregadas a las localidades, es otro punto susceptible de ser incluido en la reforma al Estatuto Orgánico, de tal forma que se consagre jurídicamente un margen más amplio de facultades, derivadas de su necesaria autonomía, donde se incluya la administración y gestión en aspectos como la cultura, la educación⁴⁵⁹, la salud y la protección del medio ambiente, dentro del marco territorial de las localidades, ya que éstas, a través de sus autoridades, conocen los problemas, retos y necesidades en estas áreas, y de manera directa y oportuna pueden hacerles frente o proponer medidas para su solución.

En la misma medida, la autonomía señalada, permite que las localidades puedan cumplir y gestionar por sí mismas, asuntos en los cuales, por aplicación del principio de subsidiariedad, son las más próximas al ciudadano, como es la protección del medio ambiente, el cual constituye un derecho establecido en la

⁴⁵⁶ Ortega Álvarez, Luis. Las competencias propias de las corporaciones locales, Op. Cit., p. 413.

⁴⁵⁷ ZAMUDIO CASTAÑEDA, José Vicente; VEEDURÍA delegada para la participación ciudadana y programas especiales, Op. Cit., p. 31.

⁴⁵⁸ Parejo Alfonso, Luciano. Parejo Alfonso, Luciano. La autonomía local en la Constitución Española, Op. Cit., p.133.

⁴⁵⁹ Ortega Álvarez, Luis. Las competencias propias de las autoridades locales. Op. Cit., p. 428-429.

Constitución, campo en el cual se requiere debatir y fijar políticas internas, dentro de las localidades, para su conservación:

“las entidades locales, tienen ciertamente, grandes responsabilidades en materia de medio ambiente, no sólo por ser poderes públicos y, por haber recibo como tales, el encargo directo de la Constitución de *velar por la conservación de los recursos naturales*, sino también porque son, de hecho, la Administración más cercana al ciudadano”⁴⁶⁰.

La consolidación de la descentralización en Bogotá, es un paso más en el bienestar de los ciudadanos que habitan las localidades, supone un avance para el desarrollo de las mismas y del Distrito, y contribuye a la modernización y eficiencia del Estado.

7. Modelos político administrativos de otros distritos y comparación con Bogotá

7.1 Descentralización en Latinoamérica

Antes de referirnos a la descentralización en América Latina debemos analizar los principales elementos de la descentralización en Bogotá para luego establecer comparaciones con otros modelos de descentralización existentes en Latinoamérica, que pueden ser mejores o quizás aún más precarios que el presentado en el Distrito Capital de Bogotá.

Es preciso decir que la Asamblea Constituyente se creó en 1990, previa consulta ciudadana, denominada la séptima papeleta, con el propósito de cambiar la concepción y principios que regulaban al Estado, así como de otorgar más derechos a los ciudadanos.

⁴⁶⁰ Alonso García, Enrique. La gestión del medio ambiente por las entidades locales. En: Muñoz Machado, Santiago (director). *Tratado de Derecho Municipal*. Ed. Iustel, Madrid, 2011, p. 2453-2454.

De esta forma, se redactó la Constitución Política de 1991, donde se consagró expresamente la autonomía político administrativa de los municipios y departamentos que componían el país, y como se vio anteriormente, se elevó a Bogotá al grado de distrito, es decir, se creó una entidad territorial con unas facultades especiales.

Con ello se buscaba hacer más eficiente al Estado en la prestación de los servicios públicos, ampliar su capacidad de acercarse a los mismos, que tuviera mayor cobertura, y se pudiese administrar y gobernar cumpliendo principios como el mencionado de eficiencia, además de transparencia, economía y celeridad.

Específicamente, en el caso del Distrito, y como hemos acotado anteriormente, se buscó consagrar, implementar y aplicar las figuras de la descentralización y la desconcentración con el fin de lograr eficiencia administrativa pero también satisfacer la demanda ciudadana, recuperar la confianza de la ciudadanía en la administración pública y entronizar valores éticos, morales y sociales en el Distrito y las localidades en que éste se dividió.

Bogotá quedó dividida en 20 localidades, lo cual entraremos a comparar como se dijo en un principio con las subdivisiones de algunas de las ciudades capitales de países latinoamericanos como Ecuador, México, Brasil y Perú, entre otros.

Así, puede decirse que para resolver la congestión administrativa y política, lograr mayor eficiencia en la atención de las necesidades de la población y buscar fomentar la participación ciudadana, en Bogotá y otras ciudades de Latinoamérica, Europa y Asia, se ha establecido el modelo de gobierno y administración denominado desconcentración, así como también el de descentralización, que han sido implementados y aplicados para atender al crecimiento urbano de éstas y la consecuente acumulación de funciones administrativas en cabeza de los órganos de poder central, unido a la demanda de una rápida y satisfactoria prestación de los servicios públicos, extendida por parte de los ciudadanos.

En el caso de la desconcentración, ésta no sólo ha sido concebida y aplicada en la gestión administrativa del Distrito Capital de Bogotá, como la solución a problemas de congestión administrativa, lucha contra la corrupción, promoción del desarrollo local, y mecanismo para lograr la participación ciudadana. En este orden de ideas, en el Distrito Metropolitano de Quito, se han conformado Administraciones Zonales, que son una manifestación de la desconcentración, donde a diferencia de Bogotá la desconcentración es el modelo estipulado en su Estatuto de organización política administrativa, mediante la cual se desconcentraron funciones en materia fiscal, jurídica y administrativa⁴⁶¹.

El estatuto especial de Quito, contiene facultades para definir la estructura administrativa de la ciudad, fijar las políticas del ordenamiento territorial en dicho Distrito, al igual que incentivar la participación de los ciudadanos en los procesos democráticos, sociales y comunitarios⁴⁶².

El Estatuto especial de Quito permite o facilita la creación de gobiernos locales, los cuales permiten la promoción de la participación ciudadana, de tal suerte que pueda haber control, vigilancia o supervisión de los asuntos públicos por parte de éstos.

Así, en el Distrito Metropolitano de Quito, se han conformado Administraciones Zonales, que son una expresión de la desconcentración, establecida al amparo de su estatuto especial, mediante la cual se desconcentraron funciones en materia fiscal, jurídica y administrativa⁴⁶³.

El estatuto especial de Quito, le permite tener facultades para definir la estructura administrativa de la ciudad, determinar las políticas del ordenamiento territorial en

⁴⁶¹ Barrera G, Augusto. Innovación política y participación ciudadana. El sistema de gestión participativa del Distrito Metropolitano de Quito, en *El rostro urbano de América Latina*, Editorial Clacso, Argentina, 2005, p. 40-43.

⁴⁶² Barrera G, Augusto, Op. Cit., p. 40-43.

⁴⁶³ *Ibidem*.

este Distrito, así como fomentar la participación de los ciudadanos en los procesos democráticos, sociales y comunitarios⁴⁶⁴.

Con estas leyes especiales se ha abierto en Quito la posibilidad de construir gobiernos locales, que al igual que en Bogotá, permiten afianzar la participación ciudadana, cuya realidad no sólo es aceptada, sino vista como necesaria e inclusiva.

Asimismo, a la luz de estas reformas, se profirieron proyectos de ordenamiento territorial que buscan la cohesión del territorio, así como optimizar la gestión de la administración pública distrital y local y satisfacer las demandas sociales de los ciudadanos.

Como se ve, en Quito la desconcentración ha logrado que la administración pública sea más democrática y eficiente en la prestación de los servicios a su cargo.

En el caso de México, puede mencionarse el modelo político administrativo del Distrito Federal de la ciudad de México, el cual estaba Subdividido en 12 delegaciones que existen desde 1941 cuando se expidió la ley orgánica del departamento del Distrito Federal y que en la reforma de 1970 se amplió a 16 el cual es el número actual de delegaciones, que eran entes designados por el poder ejecutivo de la unión, donde a pesar de tener carácter de órgano político-administrativo en 1996, seguía siendo un ente con menor peso político, no había autonomía fiscal y se presentaba una enorme dependencia del gasto público frente al Gobierno del distrito federal, dando espacio a problemas dentro del modelo descentralizado adoptado por México.

Debe señalarse que en los 31 estados mexicanos, existe una convergencia de lo que es Federal, estatal y local, dando una mayor relevancia al congreso de la unión quitándole autonomía a las autoridades locales, lo cual da un panorama

⁴⁶⁴ Ibídem.

donde se desdibuja el verdadero sentido de la descentralización, pese a las facultades otorgadas a los jefes locales y a la ciudadanía frente a la elección de los mismos, porque a pesar de ser elegidos por voto popular se presenta una marcada dependencia del poder central pasando por encima del local.

Los jefes que conforman y dirigen los distritos son elegidos por voto popular, y hasta el año 1993 el jefe de gobierno del D.F era designado por el Presidente de la República junto con la asamblea de representantes que se creó en 1987, que era el único ente representativo de la época, donde el líder del partido político con mayor votación era el designado para el cargo de jefe, lo que cambió en el año 1996, cuando se implementó su elección popular.

Como se observa, en el Distrito Federal de México existen gobiernos locales dotados de mayor autonomía política, en teoría, por disposición de la ley orgánica de la ciudad, no obstante, se presenta una dependencia del poder local sobre el central, que se ha producido históricamente.

En la ciudad de México, por otra parte, la descentralización y la desconcentración han sido aplicadas en la división territorial y en la organización administrativa de la ciudad, para con ellas cumplir los fines trazados por la Constitución y las leyes, como son el desarrollo social, la participación ciudadana y la prestación adecuada de los servicios públicos:

“(...) en este proceso de descentralización y desconcentración se manifiesta la teología por alcanzar, como lo es mejorar los niveles de vida para los habitantes del Distrito Federal, incrementando el bienestar social a través de la ordenación de la convivencia comunitaria y del espacio urbano, es decir, alcanzar un desarrollo integral de la sociedad”⁴⁶⁵.

⁴⁶⁵ Rodríguez Lozano, Amador. El Distrito Federal Mexicano: un gobierno, una ciudad del tercer milenio, en *Estatutos jurídicos de las capitales y áreas metropolitanas*, Op. Cit., p. 256.

La desconcentración es un modelo que claramente se observa en el Distrito Federal, donde existe el poder central encabezado en el Distrito Federal, y las delegaciones a quienes se transfieren facultades o competencias para hacer más eficiente al nivel central:

“El Estatuto establece que las atribuciones del gobierno central del DF (encabezado por el Jefe de Gobierno) son la planeación, organización, normatividad, control, evaluación y operación del desarrollo; la formulación y conducción de las políticas generales de los distintos ramos de la administración pública; la regulación interna sobre organización, funciones y procedimientos; y la administración de la hacienda pública (...)”⁴⁶⁶.

Pese a que el modelo de desconcentración que se aplica en el Distrito Federal puede ser eficiente en cuanto al cumplimiento de sus fines, y derivar en una mejor y más amplia prestación de servicios públicos a los ciudadanos, también ostenta varios matices, entre ellos que las delegaciones no pueden recaudar recursos propios a través de impuesto o tributos, y su autonomía financiera es limitada pues deben presentar sus proyectos ante la autoridad central del D.F., quien determina la asignación y destinación de recursos.

La desconcentración en el Distrito Federal mexicano se perfila como un modelo tendiente a descongestionar el nivel central y además promover el desarrollo local y su autonomía, al dotar a los entes en quienes se desconcentra- las delegaciones políticas del DF- de recursos propios y facultades políticas⁴⁶⁷. Esto podría lograrse con la desconcentración en Bogotá, pues aumentaría la capacidad de gestión de las Localidades al disponer de mayor número de recursos propios en beneficio de los ciudadanos.

⁴⁶⁶ Carrera- Hernández, Aydi P. El gobierno de la Ciudad de México. Democratización incompleta e inequidad, en: *El gobierno de las grandes ciudades: gobernanza y descentralización en las metrópolis de América Latina*, Ed. Celad- Centro Latinoamericano de administración para el desarrollo- Universidad Autónoma de Chile, Santiago, 2017, p. 183-184.

⁴⁶⁷ *Ibidem*, p. 257.

De tal suerte que al igual que en Bogotá, la descentralización se ve afectada por el poder y control que ejerce la administración central sobre la autoridad local; no obstante, existe un avance en el otorgamiento expreso en la ley orgánica de México D.F. de mayor autonomía política administrativa para el gobierno local, que es elegido por voto popular, incentivando la participación democrática, lo que no ocurre en el caso de Bogotá, pero es una de las medidas que deben adoptarse para afianzar la descentralización.

Pasando a analizar el caso de Brasil, en este país existen ciudades como Sao Paulo que ostenta la mayor población del mismo, con cerca de 12 millones de habitantes es la ciudad más poblada de América Latina, compuesta por 39 municipios, los cuales funcionan por medio de acuerdos entre los prefectos de las municipalidades que lo comprenden, el poder está en cabeza del prefecto que sería como se denomina en Bogotá, Alcalde quien cuenta con secretarios sectoriales, junto con una cámara de vareadores que se asimila al consejo de Bogotá, que se divide en 31 subprefecturas donde los encargados son designados desde el prefecto, tienen capacidad administrativa, funciones de coordinación y articulación de las acciones municipales, lo cual ratifica la esencia de la descentralización en Sao Paulo.

La descentralización del municipio surge por el aumento de la población, lo cual hace ineficiente la prestación de servicios públicos, así como por la desigualdad social existente.

Por ello emerge la idea de delegar a nuevos entes, en las últimas décadas, para que se produjera un acercamiento directo del poder central hacia la creciente población de Sao paulo y mejorara así la calidad de vida de éstos a través de la creación de los Gobiernos locales, donde se conformaban mesas de las subprefecturas, que reúne las diferentes secretarias para así coordinar acciones que encajen dentro del marco jurídico de la ciudad, pretendiendo de una óptima

articulación de los esfuerzos por mejorar la calidad de vida de los ciudadanos dentro del territorio.

Así, en el caso del área metropolitana de Sao Paulo, encontramos que se está implementando un proceso de división territorial por regiones, donde se busca que participen todas las partes o actores interesados, para que haya mayor democracia y participación social⁴⁶⁸.

Se busca establecer una administración eficaz que satisfaga las necesidades de la población. Sin embargo, enfrenta el problema de la autonomía en la toma de decisiones, pues ésta es limitada por los órganos centrales estatales. En este sentido, en Bogotá se evidencian mayores avances en cuanto a la división territorial y sus objetivos, que se van logrando a medida que se implementan canales de participación y se desconcentran funciones.

En el caso de Perú, se encuentra la ciudad de Lima que presenta un modelo supramunicipal, que solo es Adoptado por las grandes ciudades, como lo son por ejemplo Lima y Caracas, donde se reúnen las diferentes ciudades que conforman el área metropolitana fuera de la municipalidad central, esa sí como de forma transversal se mantiene la autonomía dentro de las municipalidades para que puedan encargarse de la articulación de servicios públicos, policía y transporte. Se logra evidenciar que la organización político administrativa de Perú, está dividida en Regiones, 24 departamentos, provincias y 49 distritos:

“En Lima todos estos niveles se ven involucrados en el gobierno de la ciudad: existe el departamento de Lima, la provincia de Lima y el distrito de Lima (llamado también “cercado”, dado que era el núcleo urbano que se encontraba mura lado en la época colonial)”⁴⁶⁹.

⁴⁶⁸ Klink, Jeroen, *Perspectivas recientes sobre la organización metropolitana. Funciones y gobernabilidad*, en *Gobernar las metrópolis*; Rojas, Eduardo, Ed. Banco Interamericano de Desarrollo, U. de Alcalá de Henares, Washington D.C., 2006, p. 159.

⁴⁶⁹ Hernández Bonivento, José Andrés. *El Gobierno de las grandes ciudades, Tipología y análisis de Gestión y gobierno en ciudades de América Latina*. Cámara de Comercio de Bogotá, Bogotá,

Como se puede apreciar, este modelo cuenta con un grado de complejidad alto ya que existen muchas entidades de gobierno para lograr el manejo de la ciudad, donde el punto central es la creación de mecanismos de coordinación intergubernamentales, que se da en gran medida por el nivel de autonomía que tienen los distritos, donde el alcalde metropolitano sirve de articulador frente a la asamblea metropolitana donde se reúnen también los alcaldes distritales y asociaciones de la sociedad civil, la junta de cooperación metropolitana y la junta de planeamiento metropolitano.

Así, puede afirmarse:

“Ahora, el mayor problema que se presenta en Lima en cuanto a prestación de servicios es la desigualdad territorial entre los distritos: mientras que las municipalidades con mayores ingresos cuentan con mejores servicios, aquellas con baja capacidad se mantienen en niveles altos de precariedad, sin que se evidencien mecanismos de solidaridad territorial”⁴⁷⁰

Lo cual representa un problema común en esta clase de gobiernos cuyo territorio que regentan tiene una población elevada y entes centrales de gobierno o administración, lo cual da lugar a que existan dificultades en el ejercicio de la administración y gobierno distrital y local para enfrentar los retos de crecimiento poblacional, prestación de servicios públicos, participación ciudadana y democrática, etc.

Por su parte, Durand Mathieu señala que, en Lima, al igual que en el Callao, existe un poder desproporcionado, en tanto representan distritos con mayores competencias y atribuciones político administrativas que las provincias. No obstante, hace falta aplicar políticas tendientes a la equidad social y el desarrollo

2014. <https://www.ccb.org.co/.../El%20gobierno%20de%20las%20grandes%20ciudades.pdf>

⁴⁷⁰ Ibídem, p. 16. En este aparte interpreta a Durand, Mathieu. Organización y gestión de la ciudad de Lima. Instituto Francés de Estudios Andinos, Universidad de Rennes 2, Alta Bretaña, 2008, p. 6-7.

sostenible, las cuales se ven más reflejadas en la gestión de las regiones, mientras que en los distritos se aprecia una privatización del territorio⁴⁷¹.

Por su parte, puede afirmarse que en Lima la descentralización no se ha podido consolidar debido a diversos factores, como la falta de autonomía administrativa y en el manejo del presupuesto a nivel local:

“(…) las deficiencias del diseño institucional, la superposición de competencias y el estancamiento del proceso de descentralización (junto con la ausencia de un presupuesto adecuado y el limitado impacto de los mecanismos participativos mandatorios sobre la gestión integral de la ciudad) tienen un efecto negativo sobre la gobernabilidad y se manifiestan en una limitada capacidad para poner en marcha políticas públicas clave”⁴⁷².

Así, se observa que en Lima la descentralización se ha visto frenada por la falta de autonomía en todos los ámbitos (financiero, administrativo), aunado a las limitaciones que presentan los mecanismos de participación ciudadana existentes.

Puede aseverarse sobre la organización política administrativa de Lima:

“Como ha podido observarse, el caso de Lima metropolitana es a la vez complejo y paradójico. Paradójico, porque presenta una multiplicidad de espacios y mecanismos de participación ciudadana (que además se encuentran incluidos en la normativa y son obligatorios), pero que sin embargo no parecen promover un efecto visible sobre las condiciones de gobernabilidad y gobernanza de la ciudad”⁴⁷³.

⁴⁷¹ Durand, Mathieu. Organización y gestión de la ciudad de Lima. Instituto Francés de Estudios Andinos, Universidad de Rennes 2, Alta Bretaña, 2008, p. 6-8. https://www.researchgate.net/profile/Mathieu_Durand5/publication/321017430_Instituciones_de_Lima_y_ordenamiento_territorial/links/5a082fca0f7e9b68229b5f00/Instituciones-de-Lima-y-ordenamiento-territorial.pdf

⁴⁷² Bensa, Jessica. Lima: los retos de la gobernanza urbana en contextos de fragmentación y debilidad institucional, en: *El gobierno de las grandes ciudades: gobernanza y descentralización en las metrópolis de América Latina*, Ed. Celad- Centro Latinoamericano de administración para el desarrollo- Universidad Autónoma de Chile, Santiago, 2017 p.256.

⁴⁷³ Bensa, Jessica, Op.Cit., p. 257.

Debe anotarse, que no obstante en Lima los mecanismos de participación ciudadana existentes y en este sentido se cumple uno de los objetivos de la descentralización; igualmente, existe un sistema de gobierno en cabeza del alcalde y del concejo municipal, de cual forman parte el alcalde y 39 regidores, los cuales toman decisiones sobre proyectos de inversión, servicios públicos, etc., que repercuten en la municipalidad de Lima.

Llama la atención que, del concejo municipal, órgano colegiado, haga parte el mismo alcalde, el cual corresponde a una figura de carácter ejecutivo, por tanto, debe repensarse la conformación del concejo en aras de garantizar el principio de la separación de poderes.

En el caso de Buenos Aires, ha operado un proceso de desconcentración y descentralización mediante el cual se ha constituido la ciudad autónoma, la cual tiene su propia Constitución y se funda por la transferencia de poder del nivel central al local. No sólo ocurre un traslado de funciones administrativas, sino también de competencias políticas. Esto ha contribuido no sólo a la descongestión administrativa del nivel central, sino que ha servido para consolidar la democracia, la participación social y lograr mayor cercanía del Estado a los ciudadanos⁴⁷⁴.

Resalta en Buenos Aires la descentralización como medio para lograr la participación ciudadana, la cual es una pretensión en su división actual, emanada de la misma Constitución:

“Como ya adelantamos, en el territorio descrito y hasta tanto las comunas hallaran su vigencia y operatividad, la constitución ordenaba al poder ejecutivo adoptar medidas que facilitaran la participación social y comunitaria del proceso de descentralización (...)”⁴⁷⁵.

⁴⁷⁴ Martín Rodríguez, Gonzalo. Autonomía, descentralización y desconcentración en la ciudad de Buenos Aires, en *Cuaderno Urbano No 4*, Resistencia, Argentina, 2004, p. 101, 109 y 111.

⁴⁷⁵ Liberman, Alejandro M. El proceso de descentralización y gobernanza en Argentina. El caso de la ciudad Autónoma de Buenos Aires, en: *El gobierno de las grandes ciudades: gobernanza y*

De tal suerte que se trasladaron competencias públicas al nivel local, provenientes del nivel nacional y central de Buenos Aires, acentuándose también la participación ciudadana en las comunas y en los barrios; igualmente, existen órganos de gobierno y consultivos que pueden tomar decisiones y vigilar las gestiones realizadas por las autoridades.

Por otro lado, Santiago de Chile representa un ejemplo donde la descentralización se ha querido implementar, con la creación de la Región Metropolitana de Santiago, donde se presenta un traslado de poder del nivel nacional al regional y local de la ciudad. En este proceso de descentralización ha operado igualmente una desconcentración de funciones y competencias, a favor de gobiernos locales al interior de la Región Metropolitana. Se ha tenido como propósito al implementar este proceso la eficiencia administrativa, pero también la creación de espacios de participación ciudadana, y el establecimiento de mecanismos de transparencia para velar por el buen uso de los recursos públicos⁴⁷⁶.

Se evidencia entonces que el poder central mantiene la unidad del Distrito de Santiago, que no se disgrega en otros municipios, sino en gobiernos locales dentro de la misma ciudad, lo cual se logra al desconcentrar funciones administrativas, como sucede en Bogotá realmente, donde las localidades mantienen cierta autonomía sin que lleguen a constituirse en entidades territoriales, lo que implicaría su separación del Distrito Capital.

Este proceso ha contribuido a la realización de obras públicas, la inversión en procesos de participación social, así como en que se establezca la elección popular de los alcaldes regionales. Asimismo, se creó el CORE o Consejo Regional de Desarrollo, para financiar y apoyar la organización territorial en la Región Metropolitana de Santiago- y en las otras constituidas en Chile-.

descentralización en las metrópolis de América Latina, Ed. Celad- Centro Latinoamericano de administración para el desarrollo- Universidad Autónoma de Chile, Santiago, 2017 p. 219-220.

⁴⁷⁶ BOTERO OSPINA, María Helena; OROZCO, Paula. *Descentralización en la región metropolitana de Santiago: centralismo político y segregación espacial*, U. del Rosario, Bogotá, 2012, p. 23-27.

También se ha pretendido mediante la descentralización enfrentar los fenómenos de segregación que se dan en la ciudad, promover el desarrollo económico de sus regiones y habitantes, así como introducir más espacios de expresión democrática.

Si bien el proceso de descentralización en Santiago de Chile ha tenido unos objetivos claros y ha intentado implementarse con la creación de gobiernos locales dentro de la ciudad, también es cierto que al igual que en otras regiones chilenas, se ha presentado en la práctica más un proceso de desconcentración, porque el nivel central limita la autonomía de los gobiernos regionales, afectando su capacidad de decisión en el plano político, fiscal y administrativo:

“Los gobiernos regionales quieren ser presentados como parte del proceso descentralizador. No obstante, se considera que son aún parte del esquema desarrollado desde el Gobierno Militar de desconcentración que completaba el esquema de Estado Unitario chileno, ya que aún prevalece de una u otra forma la dependencia al nivel central tanto en lo administrativo y político como en lo fiscal (...)”⁴⁷⁷.

Con esto se observa que la desconcentración no sólo ha sido el modelo aplicado históricamente en Santiago, sino que aun cuando se habla de que en ella existe un modelo descentralizado, lo que se evidencia es que éste presente múltiples problemas, que son por un lado la cuestionada autonomía de la Región y de los gobiernos locales en que se divide, frente al poder central, sino también la falta de participación política, así como la ausencia de coordinación entre la Región y los gobiernos locales en materia administrativa.

Lo anterior ha llevado a que la doctrina considere que en la actualidad el modelo de descentralización en Santiago no es claro, porque adolece de las fallas mencionadas y no ha existido una política de afianzar y consolidar el mismo, y en él se observa:

⁴⁷⁷ BOTERO OSPINA, María Helena; OROZCO, Paula, Op.Cit., p. 27-28.

“(...) escasa voluntad de la clase política en el proceso descentralizador, en parte porque no se ha generado un consenso en torno a qué tipo de modelo implementar, ello no ha permitido un modelo claro (...). Lo mismo se evidencia en que uno de los objetivos que aún no ha logrado tener avances significativos es el de la participación política”⁴⁷⁸.

De la misma forma, se han elevado críticas en torno al modelo político administrativo aplicado en Santiago, pues éste:

“(...) carece de un gobierno metropolitano como tal. No tiene una estructura que se encargue de garantizar gobernabilidad, planificación y gestión para toda el área metropolitana. Más aún, dado el alto número de organismos públicos y diversidad de atribuciones que ellos tienen sobre la capital, se torna complejo determinar qué tipo de modelo de gobierno tiene la ciudad (...).”⁴⁷⁹.

En cuanto a la ciudad de Tokio, en ella podemos encontrar un ejemplo de ciudad en la cual se produce la delegación de funciones, y está en proceso la implementación de la descentralización para modernizarla. La desconcentración se aprecia en la distribución o reparto de funciones de un nivel central a uno local, con el fin de lograr mayor celeridad en la gestión administrativa de los asuntos públicos:

“Existen dos aspectos importantes en la división de responsabilidades entre el gobierno de Tokio metropolitano y los municipios de Tokio: la delegación adicional de autoridad del gobierno de Tokio metropolitano a los municipios, la revisión de asuntos administrativos y el apoyo a los municipios”⁴⁸⁰.

⁴⁷⁸ Ibídem, p. 29.

⁴⁷⁹ Vial Cossani, Camilo. El gobierno de Santiago de Chile: entre la autonomía local y la onnipotencia del gobierno nacional, en: *El gobierno de las grandes ciudades: gobernanza y descentralización en las metrópolis de América Latina*, Ed. Celad- Centro Latinoamericano de administración para el desarrollo- Universidad Autónoma de Chile, Santiago, 2017 p. 281.

⁴⁸⁰ Kamiyama, Tomoyuki. El gobierno de Tokio metropolitano, en *Ciudadanía activa: gestión de presupuestos locales en Asia oriental y América Latina* (Ed. Ilcha, Isabel), *Interamerican Development Bank*, Washington D.C, 2005, p. 380.

La autonomía en Tokio se expresa en la constitución de gobiernos locales que están divididos, a su vez, en los locales ordinarios y en unos especiales⁴⁸¹. Hay asimismo un nivel jerárquico de gobierno en Tokio, dentro del cual el gobierno legislativo ocupa el primer plano, y el segundo el gobierno ejecutivo⁴⁸².

Al igual que en Bogotá, en Tokio, como se expresó, se trasladan funciones administrativas del órgano central de la ciudad a los distritos especiales- que representan la administración local-, persiguiéndose el fin de prestar los servicios públicos no sólo más rápido, sino satisfaciendo en mayor medida las demandas de los ciudadanos.

Dentro de este modelo de organización, la participación ciudadana ocupa un lugar relevante, pues no sólo se promueve su ejercicio, sino también la información acerca de ésta, de donde parte la política pública para fomentarla.

Se brinda la suficiente información sobre cómo ejercerla y dónde, y se prestan los canales para ello, es decir, se abren espacios de participación y se reciben propuestas, sugerencias y críticas de los ciudadanos acerca del gobierno de la ciudad y sus distritos. Los medios electrónicos son canales de comunicación entre el gobierno y los ciudadanos, hay audiencias públicas para que éstos manifiesten sus opiniones y también se pronuncien los miembros de la administración pública.

En el caso de Bogotá, se aprecia que, si bien hay canales de expresión, y espacios de participación, hace falta la incorporación de medios electrónicos para que pueda interactuar la ciudadanía con la administración local, y que las políticas sean definidas claramente, y partan de una etapa informativa hasta llegar a una de sondeo de opinión o crítica de la gestión pública que sea permanente y tomada en cuenta en el transcurso del gobierno o mandato local.

Barcelona, por una parte, presenta un proceso de descentralización, que se ha desarrollado al crearse los Distritos como una forma de gobierno local, donde se

⁴⁸¹ Kamiyama, Tomoyuki, Op. Cit., p. 380.

⁴⁸² *Ibidem*, p. 375.

potencia la participación ciudadana, y el control de las decisiones públicas por parte de los ciudadanos y la oposición. Barcelona se divide en Distritos, los cuales están reconocidos en la Carta Municipal de la ciudad, como una forma de aplicar el principio de subsidiariedad, el cual profesa que se deben descentralizar funciones cuando órganos inferiores puedan ejercerlas más eficazmente y así mejorar la gestión pública.

En este sentido, la democracia también contribuye a la eficiencia, porque genera control de las decisiones, aportes a las mismas, control fiscal y bienestar social y económico de la población al poder incidir en los procesos que los afectan. En Bogotá se aprecian también estos objetivos en el proceso de división territorial, que con la desconcentración como modelo pueden darse sin que existan los vacíos normativos que hemos señalado en los primeros apartes de este capítulo.

La descentralización en Barcelona parte de la base de la participación ciudadana como impulsora del cumplimiento de otros objetivos como la eficiencia administrativa. La desconcentración se ha dado dentro de la descentralización, como forma de lograr la descongestión de funciones de los órganos centrales, y transferir poder a los locales:

“La Carta Municipal de Barcelona apuesta decididamente por la descentralización, y en su título segundo define los Distritos como órganos territoriales para la desconcentración de la gestión y la descentralización de la participación ciudadana”⁴⁸³.

Las funciones de los Distritos en Barcelona abarcan desde responder a las necesidades de los ciudadanos, hasta ofrecer y prestar los servicios municipales. Además, ellos son focos de la participación democrática y social, y para ello se implementaron órganos consultivos, en temas de desarrollo, género, infancia,

⁴⁸³ Ajuntament de Barcelona. Barcelona: gobierno y gestión de la ciudad: una experiencia de modernización municipal, Ed. Ajuntament de Barcelona- Ediciones Díaz de Santos, Barcelona, 1999, p. 118.

adultos mayores, etc., así como las audiencias públicas para recibir opiniones y controlar las decisiones de las autoridades locales, e igualmente el referéndum como figura de consulta a la población acerca de determinadas iniciativas o decisiones político-administrativas. De la misma forma, se abre un buzón de sugerencias dentro de los Distritos, para que la población pueda expresar sus iniciativas en los campos que les interesen y afecten.

Los Distritos, entonces, cumplen un papel activo en materia administrativa y de participación ciudadana en ámbitos políticos, sociales y económicos que les competen. La ciudad, entonces, encuentra en los Distritos su división administrativa, mientras que en Bogotá son las localidades, donde se busca propiciar la participación ciudadana, junto con otros objetivos. En Barcelona la participación ciudadana, como hemos dicho, es el objetivo principal de donde se cumplen los otros objetivos: la justicia social, la descongestión, el desarrollo económico y el control fiscal. El estatuto especial en Barcelona está representado en la Constitución de la Ciudad, que recoge marco normativo de la descentralización en la misma. La desconcentración de funciones se da dentro de estas políticas, porque es la forma idónea de trasladar funciones de los órganos centrales a los Distritos sin que los primeros pierdan sus facultades y capacidades normativas y de gestión pública.

En Caracas, por su parte, se adoptó el nombre de Distrito Metropolitano para la ciudad, donde se establecieron los concejos municipales y los alcaldes locales, a quienes compete la administración local⁴⁸⁴.

En Bogotá, existe la figura de los concejos distritales y los alcaldes locales como autoridades dentro de este ámbito de la división territorial del Distrito. La coordinación de las autoridades locales y las del nivel central del Distrito Metropolitano de Caracas, es un factor en el cual se han presentado deficiencias

⁴⁸⁴Ibídem, p. 173.

que reclaman mayor atención en este aspecto con el fin de lograr una mejor administración de la ciudad.

Igualmente, se requiere más figuras de participación ciudadana, además del voto popular, y de la misma forma que se presten los servicios públicos de manera eficiente, no haya duplicación de funciones y los recursos se concentren en la prosecución de los fines perseguidos y la solución a las necesidades más urgentes de la ciudad y sus habitantes.

La autonomía que se presenta en cabeza de los alcaldes de los municipios que integran el Distrito, favorece, por otro lado, la competencia entre los mismos, lo que en cierta medida beneficia a la sociedad⁴⁸⁵.

Pese a esto, en Caracas se evidencia un centro fuerte a partir del cual se trasladan funciones a los gobiernos locales de la ciudad, lo cual favorece el funcionamiento de la administración y se abren nuevos espacios de participación ciudadana.

Existen otros modelos de administración como el de la Municipalidad de Madrid, que tiene su centro administrativo en el Concejo regional, elegido directamente por la población mediante el voto popular, y a cuya cabeza está un presidente escogido por los miembros de dicho concejo, el cual tiene poder normativo para regular los asuntos propios de Madrid.

El nivel regional en Madrid está en primer lugar, y enseguida el municipal, conformado por los municipios que integran a Madrid y su área metropolitana. La Municipalidad de Madrid se enmarca dentro de la Provincia de Madrid, que a su vez hace parte de la Comunidad Autónoma de Madrid, que es la entidad que engloba todo este territorio y a cuya cabeza hay una autoridad como es el

⁴⁸⁵ Alcaldía Mayor de Bogotá- U. Externado de Colombia. Análisis comparativo de modelos de gobierno de grandes ciudades, Bogotá, 2001, p. 112-113.

Presidente de la CAM, de la cual hacen parte todos los municipios que se encuentran en su territorio y están bajo su jurisdicción⁴⁸⁶.

Madrid, dispone de autonomía local, que le permite tener un poder normativo y financiero, y puede darse su organización administrativa, pero en dicho proceso también intervienen el Estado y la Comunidad Autónoma⁴⁸⁷.

En dicha medida, la autonomía se restringe en cuanto a la organización local, pero se abre en cuanto al aspecto administrativo y financiero, y permite desarrollar en cierta medida el principio de descentralización previsto en el artículo 103.1 de la Constitución Española⁴⁸⁸.

De la misma forma, Madrid goza de un régimen especial, por su condición de capital del Estado español, según lo dispone el artículo 6 del Estatuto de Autonomía, y de la misma forma se reconoció el régimen especial para el Municipio de Madrid según la Ley 22 del 4 de julio de 2006.

Así, se estableció cooperación e interlocución entre las distintas administraciones: central- el Estado-, Comunidad de Madrid y Ayuntamiento de Madrid, en virtud de la capitalidad que ejerce Madrid⁴⁸⁹.

En la misma medida, el Legislador buscó a través de la Ley 22 del 4 de julio de 2006 la celeridad y eficiencia de la gestión municipal de Madrid, con el designio de cumplir con los fines públicos del Estado.

En el caso de Bogotá, existe un régimen especial, por eso se elevó en la Constitución Política a la categoría de Distrito Capital, y se le otorgó autonomía político administrativa.

⁴⁸⁶ Lefèvre, Chirstian. Gobernabilidad democrática de áreas metropolitanas, en *Gobernar las metrópolis*, Op. Cit., p. 201.

⁴⁸⁷ Baño León, José María. La ordenación de las normas reguladoras del régimen local. En: Muñoz Machado, Santiago (director). *Tratado de Derecho Municipal*, Ed. Iustel, Madrid, 2011, p. 648-449.

⁴⁸⁸ *Ibíd*em, p. 650; 714-715.

⁴⁸⁹ Ortega Álvarez, Luis. Régimen especial de Cartas. En: Muñoz Machado, Santiago (director). *Tratado de derecho municipal*. Ed. Iustel, Madrid, 2011, p. 1620-1621.

En su organización administrativa, Bogotá se divide en localidades, las cuales no detentan autonomía, pues no está reconocida en la Constitución, como tampoco en el Estatuto Orgánico de Bogotá- Decreto 1421 de 1993-, de tal forma que, si bien el Distrito Capital está revestido de autonomía político administrativa, no sucede lo mismo con las localidades, quienes, a diferencia del modelo de Barcelona, no ostentan dicho reconocimiento constitucional ni legal⁴⁹⁰.

En Madrid, igualmente, se presenta la posibilidad de conformación de un área metropolitana con los municipios vecinos- recogida en la normatividad de la Comunidad Autónoma-, la cual no constituye una entidad territorial; los fines para los cuales se crea esta área están limitados a la consideración de las autoridades de la CAM, quienes prescriben qué obras deben ejecutarse. Asimismo, la ley establece que los municipios que hagan parte de esta área deben participar igualmente en la gestión y administración de la misma:

“Merece también ser destacado el hecho de que la solución española no sólo opta por el mantenimiento de los entes municipales afectados por la creación del área, sino que impone la presencia de los mismos en los órganos de gobierno y administración, y su participación en la toma de decisiones. Con ello se mantiene vivo el principio de autonomía municipal...”⁴⁹¹.

En Bogotá, aún no se ha llegado a la creación de regiones o áreas metropolitanas, pese a que la Constitución y las leyes ofrecen un marco jurídico para ello, como tampoco a nivel nacional, pese a que existen distintas áreas geográficas, que incluso comúnmente se denominan regiones, como la Cundiboyacense, la Costa Atlántica- o región Caribe-, los Santanderes, la Región Pacífico y Andina⁴⁹², pero

⁴⁹⁰ Embid Irujo, Antonio. Op. Cit., p. 720-721.

⁴⁹¹ Ortega, Luis. Madrid: Capital Metropolitana, en *Estatutos jurídicos de las capitales y áreas metropolitanas*, Op. Cit., p. 197-198.

⁴⁹² La mayoría de estas regiones son de carácter natural, deben su clasificación a su ubicación geográfica dentro del Estado colombiano, pero no a un desarrollo legal que consagre su conformación, así como las autoridades que las regenten y su forma de elección, y los espacios de participación ciudadana en las mismas.

no han sido establecidas política ni administrativamente ni regulada su integración y funcionamiento en norma alguna.

Madrid cumple una doble función, como capital de la Comunidad Autónoma de Madrid, y como capital del Estado español, y en dicha medida fue promulgada la LCREM, con el fin de articular un marco normativo especial, complementario del establecido en la Constitución española de 1978⁴⁹³.

En dicho texto legal, se ha querido dar preponderancia a los principios de autonomía local, dando potestad a Madrid para establecer su organización administrativa, es decir, tiene la facultad de autoorganización como municipio autónomo, dotación de competencias y funciones propias para gestionar sus asuntos, así como un modelo de naturaleza parlamentario⁴⁹⁴.

A lo anterior se une la autonomía financiera, que, como se ha anotado, posibilita que Madrid, al igual que otros municipios españoles, puedan imponer y recaudar tributos y financiarse, para así cumplir con los fines públicos que les atañen.

La autororganización y autogestión, así como la potestad normativa y la autonomía financiera, si bien la tiene el Distrito Capital de Bogotá- al igual que Madrid-, éste se diferencia en que no tiene a su vez el carácter de capital autonómica- ya que no es la capital del Departamento de Cundinamarca, sino de la República de Colombia-, y por otra parte no existe una normatividad articulada entre la del Distrito como tal y la del Departamento de Cundinamarca, como tampoco entre las normas del Distrito y las disposiciones que puedan crear las Localidades a través de sus órganos de gobierno y representación.

De esta forma, sería positiva dicha articulación, entre las normas distritales y las disposiciones que puedan establecer las localidades, aplicables dentro del ámbito de su territorio, de tal forma que ambas persigan el mismo sendero del interés

⁴⁹³ Fernández-Miranda Fernández- Miranda, Jorge. El régimen especial de Madrid. En: Muñoz Machado, Santiago (director). *Tratado de derecho municipal*. Ed. Iustel, Madrid, 2011, p. 4681-4682.

⁴⁹⁴ *Ibidem*.

general, dándose prelación a la creación de normas que permitan resolver los problemas, demandas y necesidades de los habitantes de éstas.

Se requiere estatuir una verdadera facultad normativa de las localidades, que les permita gestionar- sin restricciones o limitantes del nivel central- sus asuntos y determinar tributos y diversas formas de financiación, potestad que hasta el momento solo tiene el Distrito Capital de Bogotá.

En otras ciudades, como Stuttgart (Alemania), se presenta la conformación de La Asociación Regional de Stuttgart, que está en el nivel jerárquico superior en la administración de la ciudad, seguida por los municipios. Sin embargo, esta Asociación tiene pocas funciones a su cargo, entre ellas la planificación regional y el turismo. Además, ostenta un bajo presupuesto que limita su capacidad de acción⁴⁹⁵.

Igualmente sucede con la máxima autoridad metropolitana de Londres, la GLA, que es un órgano encargado de asuntos como el desarrollo, la planificación y el medio ambiente, entre otros; la GLA tiene como figura representativa y de mando a un alcalde elegido de forma directa, que tiene en la Asamblea de Londres el órgano de supervisión de sus actividades. La GLA no tiene una verdadera autonomía frente al gobierno central, y no dispone de suficientes recursos propios para su funcionamiento⁴⁹⁶.

Por su parte, en Montreal existe una Comunidad Metropolitana que está presidida por un concejo conformado por el alcalde de la ciudad y 13 miembros más, del ayuntamiento o cabildo de Montreal y de otros municipios que hacen parte del área metropolitana. Se ocupa de asuntos de planificación urbana, desarrollo social y económico, infraestructura, entre otros. No tiene presupuesto propio, lo que es

⁴⁹⁵ Ortega, Luis. Madrid: Capital Metropolitana, Op. Cit., p. 204.

⁴⁹⁶ Ibídem., p. 205.

un obstáculo para su autonomía, ya que depende de recursos de otros órganos o entidades.⁴⁹⁷

La principal falencia que se aprecia en la conformación de las áreas o regiones metropolitanas, en los casos de Madrid, Londres, Montreal y Stuttgart, es la falta de coordinación entre autoridades centrales y locales o municipales, y la carencia de recursos propios para funcionar.

En Bogotá la coordinación entre el nivel central y el local también debe trabajarse, porque no basta con desconcentrar funciones, sino en que exista una labor armónica entre los diferentes órganos que conforman el Distrito para lograr las metas propuestas. Igualmente, el manejo de recursos propios por parte de las Localidades, es relevante para que puedan ejecutar sus actividades administrativas e implementar y desarrollar la participación ciudadana.

En París existe una división en distritos- que equivalen a las localidades en Bogotá-; igualmente, hay un Concejo de la ciudad que toma las decisiones y el alcalde de la misma, que representa el poder ejecutivo. El concejo de distrito es el encargado de la participación ciudadana, al hacer de canal o medio de comunicación entre el Concejo de París y los ciudadanos, pues tiene la potestad de remitir preguntas al primero sobre asuntos que le competen; igualmente, tiene un derecho de información de los aspectos que conciernen a la respectiva localidad. Los distritos se financian con dineros provenientes del Distrito de París⁴⁹⁸.

El alcalde de París ejerce control sobre las decisiones de los concejos de distrito y de los alcaldes locales. Igualmente, sobre las decisiones del Concejo de París y del Consejo de distrito existe un control por parte del prefecto de París, representante del Estado, que no tiene potestad para anular dichas decisiones, pero sí para someterlas a la jurisdicción contencioso administrativa.

⁴⁹⁷ Ibídem, p. 209.

⁴⁹⁸ Alcaldía mayor de Bogotá y Universidad Externado de Colombia, Op. Cit., p. 154 a 158.

En este sentido, se observa un poder central fuerte, que controla las decisiones y actuaciones locales. Es por ello que hay una desconcentración de funciones, porque los órganos centrales no pierden su autonomía y conservan su capacidad de control. Además, al ser ellos quienes destinan recursos a las localidades, éstas dependen de los mismos. Sin necesidad, entonces, de perder su poder, los órganos centrales se descongestionan de funciones administrativas, para hacerse más eficientes y poder prestar los servicios a su cargo.

En la desconcentración aplicada en Bogotá no se disgrega el Distrito en entidades territoriales independientes, sino que se trasladan funciones administrativas a las localidades para que éstas las ejerzan de manera oportuna y satisfaciendo los intereses de los ciudadanos. Además, para que se constituyan en espacios de participación ciudadana y desarrollo social y económico.

De esta forma, la administración central mantiene su poder de control y de decisión, de forma que haya un equilibrio armónico, y las gestiones de las autoridades locales estén bajo supervisión, buscándose así cumplir con los principios de transparencia y economía; los ciudadanos tienen la oportunidad de tener cierta participación en la gestión de los asuntos públicos.

En conclusión, las ciudades constituidas en Distritos, como París, México, Caracas, etc., así como las que conforman Regiones Metropolitanas (como Santiago), o ciudades autónomas (como Buenos Aires), presentan un centro fuerte que mantiene la unidad de las mismas, las cuales, pese a que ostentan ciudades dentro de la ciudad o división en distritos o localidades, con sus respectivas autoridades, no se escinden del centro, sino que éste continúa teniendo el poder político y ejerciendo control y supervisión sobre dichos distritos o localidades, en las cuales se abren canales y espacios para la participación democrática y social.

Así, sin necesidad de disgregarse, en estas ciudades se alcanza el objetivo de la descongestión administrativa y de la participación ciudadana, que es para lo cual se hace la división territorial.

La participación ciudadana en los Distritos Capitales, sigue siendo una necesidad: se requiere que puedan participar todos los grupos sociales y culturales, en especial las minorías étnicas, religiosas, homosexuales y extranjeros. Sólo así puede lograr una verdadera participación, y afianzarse o fortalecerse el gobierno de la ciudad y sus instituciones, que deben propender por eliminar todo viso de discriminación y fomentar los valores de igualdad, tolerancia y multiculturalidad, para lo cual es bueno promover una discriminación positiva a favor de grupos vulnerados como mujeres, comunidades afrodescendientes, partidos políticos de izquierda, etc.

En los últimos años se observa un acelerado crecimiento en las ciudades latinoamericanas, terminando por convertirse en lo que se conoce como “megaciudades”, es decir que su población está por encima de los cinco millones de habitantes, donde entran a contar los municipios aledaños que terminan anexados a la ciudad principal, donde es notable la existencia de problemas como la segregación y la desigualdad espacial.

La deficiente prestación de servicios públicos, donde parece que entre más entes ponen a disposición y más divisiones políticas se hacen, existe más incompetencia de los mismos frente a los problemas sociales que crecen junto con la población y los barrios o asentamientos en la periferia, como sucede en Bogotá y Lima, ciudades que cuentan con asambleas o juntas donde se discuten las necesidades y demandas de la población local.

Ello permite que los ciudadanos ostenten más poder y puedan expresar sus iniciativas para mejorar la calidad de vida en la ciudad; por ello es necesario que exista una articulación de ideas, mayores espacios de debates, sincronía entre los

entes centrales y locales, junto con la creación y consolidación de esquemas asociativos, como áreas metropolitanas y regiones.

Para buscar solucionar estos problemas se requiere que exista mayor interacción y una adecuada intervención dentro de los diversos sectores sociales, a fin de encauzar dichas acciones a la consecución de los fines pretendidos.

Es necesario que se logren establecer reglas, las cuales aprueben los ciudadanos y estén dispuestos a seguir, para que no existan vaguedades normativas, basándose en la interacción entre Ciudadano y Estado, con el fin de que se pueda enfrentar con la debilidad administrativa existente en Bogotá, donde se evidencia un marcado centralismo, yendo en contra de lo que propone el Estatuto Orgánico, que tiene como ideal la descentralización, con el apoyo de diversos entes gubernamentales y participación ciudadana, para aumentar la credibilidad frente a los mecanismos institucionales dispuestos para el desarrollo de la población y el territorio.

Se puede tomar el modelo de autonomía local que ostentan las ciudades europeas, entre ellas Madrid, Stuttgart y Barcelona- como se verá-, la cual emana directamente de la Carta Europea de Autonomía Local, y se consagra también en las Constituciones de los respectivos Estados, abriendo la posibilidad de que los entes locales gestionen sus asuntos públicos- en este caso Bogotá y sus localidades-, en beneficio de los ciudadanos⁴⁹⁹.

Así, pueden cumplirse los fines del Distrito y las localidades, estas últimas ampliando sus potestades, como entes territoriales, para poder representar los intereses de su población, de tal forma que estas estructuras territoriales básicas hagan frente a los problemas actuales en materia de prestación de servicios

⁴⁹⁹ González Navarro, Francisco. Procedimiento administrativo y corporaciones locales. En: Muñoz Machado, Santiago (director). *Tratado de derecho municipal*. Ed. Iustel, Madrid, 2011, p. 791-795.

públicos y gestión administrativa⁵⁰⁰, trayendo consigo la eficiencia y eficacia para el modelo político administrativo implementado, esto es, la descentralización.

De la misma forma, el control a la autoridad o gobierno local, que está consagrado para ciudades como Barcelona y Madrid⁵⁰¹, por citar dos ejemplos, es una figura de suma importancia y vital en un modelo político administrativo para Bogotá, debiéndose realizar no sólo por órganos administrativos, sino también por los ciudadanos, prevaleciendo el interés general.

Reviste importancia la responsabilidad patrimonial de las entidades locales, establecida en la legislación española, en normas como el RD 2568 de 1986, figura jurídica bajo la cual dichas entidades son responsables por los daños ocasionados a los particulares, como producto de la prestación de los servicios públicos a su cargo o de la actuación de las autoridades respectivas⁵⁰².

En el caso de las entidades locales colombianas, particularmente Bogotá, la inclusión legal expresa de este tipo de responsabilidad patrimonial en cabeza de las entidades locales, susceptible de ser reconocida de oficio, coadyuvaría a una mejor administración.

Lo anterior debido a que se cumplirían de manera más estricta los principios de eficiencia, transparencia e interés general, como también los de descentralización y participación ciudadana, lográndose así un equilibrio entre la actividad pública y la garantía individual,⁵⁰³ de tal forma que todo daño o perjuicio causado por las entidades locales, relacionado con los servicios y obligaciones a su cargo, sea reparado.

⁵⁰⁰ Ibídem, p. 806-807.

⁵⁰¹ Ortega Álvarez, Luis. Las relaciones de control entre órganos municipales. En: Muñoz Machado, Santiago (director). *Tratado de derecho municipal*, Ed. Iustel, Madrid, 2011, p. 919-920.

⁵⁰² Martín Rebollo, Luis. La responsabilidad patrimonial de la administración local. En: Muñoz Machado, Santiago (director). *Tratado de derecho municipal*. Ed. Iustel, Madrid, 2011, p. 923-924.

⁵⁰³ Ibídem, p. 1039.

Por su parte, instituciones como el Tribunal de Cuentas, que se encarga de controlar el manejo de los recursos públicos por parte de las Entidades Locales, está presente en el derecho español⁵⁰⁴, y tiene su par en el caso de Colombia en la Contraloría General de la República, entes que son imprescindibles para auditar la gestión financiera en dichas entidades, y asegurar que los recursos se inviertan en la prestación de los servicios a los ciudadanos.

De igual manera, la responsabilidad penal de los alcaldes y concejales, es un desarrollo legal, establecido en España, que puede permitir un control riguroso de la gestión de éstos⁵⁰⁵, de donde puede derivar un efecto disuasivo en la comisión de los diversos tipos penales relacionados con la administración local.

La autonomía de las entidades locales, consagrada en el marco legal de las ciudades enunciadas, así como las figuras de control referenciadas, debe ser tomada como punto de referencia para implementar y aplicar la descentralización en Bogotá, lográndose la materialización efectiva de este principio de rango constitucional.

7.2 Barcelona: modelo político administrativo

En Barcelona, se aprecia en parte el modelo político administrativo de la desconcentración. La desconcentración en Barcelona, encuentra sus orígenes, primero, en el régimen especial que se aprobó en 1960 y 1974 para la ciudad; asimismo, en la ley 8 de 1987:

⁵⁰⁴ Álvarez de Miranda, Ramón. El control de las entidades locales por el Tribunal de Cuentas. En: Muñoz Machado, Santiago (director). *Tratado de derecho municipal*, Ed. Iustel, Madrid, 2011, p. 1050-1051.

⁵⁰⁵ MESTRE DELGADO, Esteban; MARTÍNEZ GALINDO, Gema. Responsabilidad Penal de alcaldes y concejales. En: Muñoz Machado, Santiago (director). *Tratado de derecho municipal*, Ed. Iustel Madrid, 2011, p. 1195-1279.

“En base a tal disposición se dictó la ley 8 de 1987, de 15 de abril, Municipal y de régimen local (DOGC del 27), modificada en varias ocasiones posteriormente, y sobre el texto de esta Ley se aprobó más tarde la ley 22 de 1998, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona (DOGC de 8 de enero) ...”⁵⁰⁶.

Barcelona se regula normativamente por la Ley 1 de 2006, que establece el régimen especial para el Municipio de Barcelona, y de la misma forma se rige por la Ley 22 de 1998 o Carta Municipal de Barcelona, la cual es su fuente principal, y en lo no regulado en ella se rige por la Ley 1 de 2006⁵⁰⁷.

Dicho fundamento jurídico, la Ley 1 de 2006, de 13 de marzo, establece la desconcentración como forma de gestión de los municipios, de forma que:

“(...) el Consejo Municipal, el Alcalde y la Comisión de Gobierno puedan desconcentrar (y descentralizar, dice) las respectivas competencias a otros Órganos municipales o a los Concejales; considerando a los centros gestores como órganos con autonomía funcional y presupuestaria, sin personalidad jurídica...”⁵⁰⁸.

El municipio de Barcelona se divide, territorial y administrativamente, en Distritos, según lo dispone el título II LCMB, estatuidos para desconcentrar las funciones del primero, los cuales cuentan con sus respectivos órganos administrativos, como son el Consejo del Distrito, un Presidente del Distrito- elegido por aquél-, y un concejal que delega el Alcalde de Barcelona, destinado al distrito⁵⁰⁹.

Estos distritos se establecen en número de diez, gozan de cierta autonomía, y administran una parte de los recursos financieros del municipio, sin decir con ello que por sí mismos cuentan con autonomía en este campo.

⁵⁰⁶ Fernández de Gatta, Dionisio. El régimen de las competencias y de los límites de los distritos en las legislaciones nacional y autonómica, en *Revista de Estudios de la Administración local y autonómica* No. 306, INAP, Madrid, 2008, p. 147.

⁵⁰⁷ Ortega Álvarez, Luis. Régimen Especial de Cartas. Op. Cit., p. 1628.

⁵⁰⁸ Fernández de Gatta, Dionisio, Op. Cit., p. 150.

⁵⁰⁹ GALÁN GALÁN, Alfredo; GRACIA RETORTILLO, Ricard. El régimen especial del municipio de Barcelona. En: Muñoz Machado, Santiago (director). *Tratado de derecho municipal*. Ed. Iustel, Madrid, 2011, p. 4585.

Como se expuso, Barcelona se divide en Distritos, los cuales están reconocidos en la Ley Municipal de la ciudad, como una forma de aplicar el principio de subsidiariedad, el cual profesa que deben desconcentrarse funciones cuando órganos inferiores puedan ejercerlas más eficazmente y así mejorar la gestión pública.

Barcelona, entonces, presenta un proceso de desconcentración administrativa, recogido en su Carta Municipal- junto con otros principios como el de coordinación, eficacia, descentralización y jerarquía-, que se ha desarrollado al crearse los Distritos como una forma de gobierno local, donde se potencia la participación ciudadana, y el control de las decisiones públicas por parte de los ciudadanos y la oposición.

En este sentido, la democracia también contribuye a la eficiencia, porque genera control de las decisiones, aportes a las mismas, control fiscal y bienestar social y económico de la población al poder incidir en los procesos que los afectan. En Bogotá se aprecian también estos objetivos en el proceso de división territorial, que con la desconcentración como modelo pueden darse sin que existan los vacíos normativos que hemos señalado en los primeros apartes de este capítulo.

La desconcentración en Barcelona parte de la base de la participación ciudadana como impulsora del cumplimiento de otros objetivos como la eficiencia administrativa.

La desconcentración se ha dado dentro de la descentralización, como forma de lograr la descongestión de funciones de los órganos centrales, y transferir poder a los locales, y la Carta Municipal aboga por la descentralización, ya que:

“(...) en su título segundo define los Distritos como órganos territoriales para la desconcentración de la gestión y la descentralización de la participación ciudadana. En este sentido, establece que su función concreta es la aplicación de

la política municipal orientada a la corrección de desequilibrios y la representación de los intereses y las diversas zonas y barrios del municipio”⁵¹⁰.

Las funciones de los Distritos en Barcelona abarcan desde responder a las necesidades de los ciudadanos, hasta ofrecer y prestar los servicios municipales. Además, ellos son focos de la participación democrática y social, y para ello se implementaron órganos consultivos, en temas de desarrollo, género, infancia, adultos mayores, etc., así como las audiencias públicas para recibir opiniones y controlar las decisiones de las autoridades locales, e igualmente el referéndum como figura de consulta a la población acerca de determinadas iniciativas o decisiones político-administrativas.

De la misma forma, se abre un buzón de sugerencias dentro de los Distritos, para que la población pueda expresar sus iniciativas en los campos que les interesen y afecten.

Los Distritos, entonces, cumplen un papel activo en materia administrativa y de participación ciudadana en ámbitos políticos, sociales y económicos que les competen. La ciudad, entonces, encuentra en los Distritos su división administrativa, mientras que en Bogotá son las localidades, donde se busca propiciar la participación ciudadana, junto con otros objetivos.

Barcelona, se enmarca dentro de un modelo de desconcentración, pero tiene autonomía, en el sentido en que su organización está determinada por ella misma, compete a su colectividad local, ostenta el principio de auto organización y gestión administrativa de sus asuntos, sin que esté supeditada jerárquicamente a la organización y autoridades de la Comunidad Autónoma de Cataluña, pero sí al control de ésta⁵¹¹.

⁵¹⁰ Ajuntament de Barcelona.Op. Cit., p. 118.

⁵¹¹ Ortega Álvarez, Luis. El régimen local en los nuevos Estatutos de Autonomía. En: Muñoz Machado, Santiago (director). *Tratado de derecho municipal*, Ed. Iustel, Madrid, 2011. P. 273.

Igualmente, Barcelona goza de potestad normativa, un sistema organizativo con órganos como la Comisión de Gobierno, que pueden aprobar las formas de gestión de servicios y servicios reservados, así como otras instituciones como el Consejo de Gobierno, de tal forma que existe un gobierno Municipal con facultades administrativas contempladas en las normas, los cuales se rigen por los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, por virtud del artículo 8 LCMB⁵¹².

Barcelona también puede establecer tributos locales, lo cual es una muestra de autonomía financiera, facultad que se une al sistema de autogobierno que le otorga la Ley 22 de 1998.

Si bien existen dichas potestades y expresiones de autonomía, Barcelona no es propiamente un modelo de descentralización, por disposición normativa, porque no ha materializado la descentralización de competencias del poder central- de la Comunidad Autónoma- a los entes locales, en este caso a Barcelona:

“No se ha conseguido, en cambio, una descentralización competencial en beneficio de los entes locales, ni un sistema de suficiencia financiera”⁵¹³.

No obstante, Barcelona goza de autonomía local, con las limitantes señaladas, la cual deriva de la elección democrática de sus gobernantes, lo cual es un avance no sólo a nivel de autonomía, sino de participación de los ciudadanos en dichos procesos.

La autonomía implica potestad o poder normativo, derecho de asociación y disposición del gasto⁵¹⁴, lo cual permite que Barcelona pueda gestionar sus asuntos administrativos, destinar presupuesto para la prestación de servicios públicos a su cargo, resolver las demandas de los ciudadanos y regular aspectos propios de competencia y territorio.

⁵¹² Álvarez Ortega, Luis. Op. Régimen especial de cartas, Op. Cit., p. 1628-1629.

⁵¹³ Ortega Álvarez, Luis. El régimen local en los nuevos Estatutos de Autonomía, Op. Cit., p. 272.

⁵¹⁴ Velasco Caballero, Francisco. Conflictos en defensa de la autonomía local. En: Muñoz Machado, Santiago (director). *Tratado de derecho municipal*, Ed. Iustel, Madrid, 2011, p. 615.

Visto así, la autonomía señalada implica facultad autoorganizatoria, por cuanto “El reconocimiento de una potestad local autoorganizatoria, con el alcance y amplitud que sea, sólo a partir de la idea de autonomía puede explicarse, y a su vez, garantizarse debidamente”⁵¹⁵.

Al tener Barcelona dicha potestad de autoorganización, significa que puede determinar su estructura organizativa de acuerdo con los fines que persigue, así como establecer las pautas para su funcionamiento; por eso se dice que ostenta una libertad de organización y de funcionamiento⁵¹⁶.

Igualmente, de la autonomía se desprende la elección de sus gobernantes, entre ellos el Alcalde, que tiene dentro de sus funciones la organización de los servicios públicos, para satisfacer de la mejor manera el interés general⁵¹⁷.

Por lo expuesto, la autonomía de Barcelona, implica posibilidad de autogestión y organización administrativa, de manera que ella determina su estructura y gestiona la prestación de los servicios públicos, así como su administración, acorde con los objetivos pretendidos.

No obstante, dicha autonomía, como se ha sostenido, se encuentra limitada por aspectos como los informes vinculantes, estatales o autonómicos, los poderes de suspensión y la aprobación previa⁵¹⁸.

Por todas las razones acotadas, Barcelona es un modelo de desconcentración, donde el Distrito ejerce unas competencias mediante esta figura, buscando descongestionar el nivel central y lograr la eficiencia en los servicios a cargo, haciendo posible su prestación y asegurando su cobertura.

⁵¹⁵ Fernández Farreres, Germán. La potestad local de autoorganización: contenido y límites. En: Muñoz Machado, Santiago (director). *Tratado de derecho municipal*, Ed. Iustel, Madrid, 2011, p. 1468-1469.

⁵¹⁶ *Ibíd.*, p. 1469.

⁵¹⁷ Martín Sanz, Victoria. La organización municipal. En: Muñoz Machado, Santiago. *Tratado de derecho municipal*, Ed. Iustel, Madrid, 2011, p. 1651.

⁵¹⁸ Velasco Caballero, Francisco, Op.Cit., p. 614.

En Barcelona, por su parte, se refleja la descentralización, en materia de participación ciudadana, la cual es facilitada por la división en distritos del municipio; de esta forma, se abren canales participativos, como la audiencia pública, la iniciativa ciudadana, donde se puede solicitar por parte de éstos la realización de actividades de carácter público que atañen a la municipalidad, las cuales derivan del título IV de la LCMB⁵¹⁹.

Igualmente, se encuentran la construcción de normas generales, la gestión cívica, junto con el denominado Consejo de la Ciudad, institución que ostenta funciones deliberativas y que puede formular propuestas en beneficio de los habitantes de los distintos distritos, constituido por representantes de entidades económicas, sociales y culturales de Barcelona⁵²⁰.

En Barcelona la participación ciudadana, como hemos dicho, es el objetivo principal, a partir de cual se cumplen los otros objetivos: la justicia social, la descongestión, el desarrollo económico y el control fiscal. El Estatuto Especial en Barcelona está representado en la Constitución de la Ciudad, que recoge el marco normativo de la desconcentración.

La desconcentración de funciones se da dentro de estas políticas, porque es la forma idónea de trasladar funciones de los órganos centrales a los Distritos sin que los primeros pierdan sus facultades y capacidades normativas y de gestión pública.

En el Distrito Capital de Bogotá, y en sus localidades, se puede establecer, al igual que en ciudades como Barcelona, y dentro de su proceso de descentralización, un Consejo Social-, que propenda por planes de desarrollo local, planificación y presentación de proyectos⁵²¹ que redunden en beneficio de la sociedad.

7.3. La participación ciudadana en Barcelona y otras ciudades

⁵¹⁹ GALÁN GALÁN, Alfredo; GRACIA RETORTILLO, Ricard, p. 4586.

⁵²⁰ *Ibíd.*

⁵²¹ Ortega Álvarez, Luis. Las relaciones de control entre órganos municipales. Op. Cit., p. 920.

El Decreto legislativo 2 de 2003, que modifica en parte la Ley Municipal y de Régimen Local, establece que el Municipio es una entidad básica de organización territorial, y se constituye en el foco inicial de participación en los asuntos públicos:

“(...) el Municipio es la entidad básica de organización territorial y el elemento primario de participación ciudadana en los asuntos públicos; por lo que las leyes garantizan la participación del mismo en todos los asuntos públicos que afectan directamente a sus intereses”⁵²².

La Ley Municipal de Barcelona y el Decreto legislativo que la modifica, fomenta la participación ciudadana, dentro de los principios de eficacia, economía y desconcentración, entre otros, como una forma de cumplir con los fines de su organización territorial. En ello están comprometidos los distintos órganos de orden municipal, alcaldes, ayuntamientos y demás; de esta forma:

“En relación con la organización del Ayuntamiento, el art. 61 prevé que el pleno municipal pueda crear órganos territoriales de gestión desconcentrada con el fin de facilitar la participación ciudadana en la gestión de los asuntos municipales (...)”⁵²³.

Estos órganos, entonces, son de participación, porque están encargados de fomentar la participación ciudadana, y además en ellos se producen decisiones administrativas y se ejecutan políticas de este carácter:

“Corresponden a estos órganos de participación, en relación con el territorio o el sector material correspondiente, las funciones de formular propuestas para resolver los problemas administrativos que les afectan, emitir informes a iniciativa propia o del Ayuntamiento... (art. 53)”⁵²⁴.

⁵²² Fernández de Gatta, Dionisio, Op. Cit., p. 151.

⁵²³ *Ibídem*.

⁵²⁴ *Ibídem*.

Estos órganos pueden ejercer la desconcentración y la delegación de funciones, con el fin de acercarse más a los ciudadanos y brindar o prestar de manera más eficaz los servicios públicos a su cargo y facilitar la participación ciudadana en el control de su gestión:

“Los órganos territoriales de participación pueden ejercer por delegación funciones deliberativas y ejecutivas en las materias relativas a la gestión y la utilización de los servicios y los bienes destinados a actividades sanitarias, asistenciales, culturales, deportivas y de recreo cuando su naturaleza permita la gestión desconcentrada y no afecte a los intereses generales del Municipio; delegación que puede ampliarse a otras actividades, siempre que concurren las situaciones anteriores”⁵²⁵.

Estos órganos ejercen un control de sus funciones y gestión definido en sus normas y entre sí; pero además la ley da pie para que los ciudadanos puedan conformar órganos de participación, lo cual está establecido en el art. 65 de la ley mencionada.

La participación ciudadana en Barcelona se ha dado gracias a la presión y control que los ciudadanos de los distritos en que se divide la ciudad, han ejercido; los elementos y mecanismos formales que se han creado para dicha participación, ocupan un segundo plano.

No obstante, en los años noventa y siguientes ha habido mayor coordinación entre entidades, Distrito y ciudadanos para facilitar la participación de estos en el control de la función administrativa, en la toma de decisiones que los afecten y en la construcción de canales de comunicación con las entidades locales administrativas y también en lo relativo a la creación de asociaciones participativas.

⁵²⁵ Ibídem.

Así, pues, la organización territorial de Barcelona en distritos, y la desconcentración administrativa que se ha producido en ella para mejorar la gestión local y lograr una más eficaz prestación de los servicios públicos, cumpliendo también con los principios de jerarquía y de economía, ha facilitado, a través de los años y los procesos políticos y sociales que se han dado, la participación ciudadana directa en el control de los asuntos que los afectan, así como en su interlocución con las entidades locales y centrales de la administración.

Visto así, la participación no se reduce sólo a los órganos administrativos, encargados de la gestión local, sino también a los ciudadanos, quienes, al crearse los distritos, tienen más cerca a la administración para participar, plantear sus sugerencias y controlar su gestión.

La participación ciudadana en Barcelona se dio para y durante la conformación de los Distritos, promovida por la junta de vecinos, quienes incidieron directamente en este proceso de organización territorial, y posteriormente sigue con la participación de éstos en las reuniones plenarias del Consejo de Distrito y en el control de la gestión de las entidades locales:

“(...) en Barcelona los vecinos participaron desde los inicios del proceso y la división territorial es producto de un proceso de consulta popular y los límites los definieron los miembros de cada asociación de vecinos. Y si bien la participación a través de los partidos políticos y de las elecciones ha demostrado serias limitaciones, existen una serie de mecanismos que garantizan la participación”.

De esta forma, la participación ciudadana en Barcelona, implica un papel activo de los ciudadanos, y además la posibilidad de coordinación entre los Distritos y ellos, para el funcionamiento de los primeros y la adecuada prestación de los servicios públicos a su cargo. Igualmente, implica la creación de núcleos de gestión.

Los diez Distritos que se crean en Barcelona a nivel local, están pensados entonces para promover la participación ciudadana en su seno, y también para permitir figuras como la polivalencia o la integración en cuanto al funcionamiento de la administración y la prestación de los servicios. De igual forma se crea un sistema de atención al ciudadano, para recibir sus quejas y reclamaciones, incluso de forma verbal:

“Si los distritos debían caracterizarse por la capacidad de dar respuestas más inmediatas y más sensibles a las demandas de los ciudadanos, entonces el papel de la información y su tratamiento era clave (...)”⁵²⁶.

De la misma forma, la participación en Barcelona cuenta con canales como las audiencias públicas, que son “espacios de información y debate sobre determinadas políticas de la ciudad que generalmente afectan a un determinado distrito o barrio”⁵²⁷.

En este sentido, los ciudadanos pueden participar en dichas audiencias, de manera verbal, expresando sus opiniones acerca de temas de trascendencia local que los afectan, como los planes de acción municipal:

“Las audiencias, que aparecen por primera vez en la Carta Municipal de Barcelona, han servido para crear debates sobre la política de la ciudad con ciudadanos sin que se encuentren representados por las asociaciones que les representan”⁵²⁸.

Las opiniones y propuestas no son vinculantes para la entidad local, pero representan el ejercicio de la participación ciudadana en el campo político, de tal forma que de manera activa pueden ejercer este derecho, e incentivar así a que los demás ciudadanos lo hagan, materializando ese derecho, ya que, como

⁵²⁶ Amorós, Moisés. Análisis comparado de los procesos de descentralización política y administrativa en el Ayuntamiento de Barcelona y en el Birmingham City Council, Papers de recerca 2, Fundació Carles pi i sunyer d'estudis autonòmics i locals, Barcelona, 1999, p. 36.

⁵²⁷ RIVERO ORTEGA, Ricardo; SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Zulima, Op. Cit., P. 1462.

⁵²⁸ Ibídem.

afirman los autores reseñados anteriormente, del constituyente primario proviene la legitimación del poder o autoridad de los gobernantes.

Barcelona, al igual que Madrid, cuenta con los denominados Consejos Locales, como órganos representativos a través de los cuales se ejercita la participación de estas ciudades y de su gobierno en el nivel autonómico, en los temas de relevancia para los primeros o que los afectan a ellos y a los ciudadanos que habitan su territorio urbano, siendo necesario el pleno desarrollo de establecer una colaboración entre el nivel central (autonómico) y el local (la ciudad o municipio), que sólo se ha dado en ciertos casos⁵²⁹.

En el caso de Buenos Aires, ha operado un proceso de desconcentración y descentralización mediante el cual se ha constituido la ciudad autónoma, la cual tiene su propia Constitución y se funda por la transferencia de poder del nivel central al local. No sólo ocurre un traslado de funciones administrativas, sino también de competencias políticas. Esto ha contribuido no sólo a la descongestión administrativa del nivel central, sino que ha servido para consolidar la democracia, la participación social y lograr mayor cercanía del Estado a los ciudadanos⁵³⁰.

Santiago de Chile representa otro ejemplo donde la descentralización se ha querido implementar, con la creación de la Región Metropolitana de Santiago, donde se presenta un traslado de poder del nivel nacional al regional y local de la ciudad.

En este proceso de descentralización ha operado igualmente una desconcentración de funciones y competencias, a favor de gobiernos locales al interior de la Región Metropolitana. Se ha tenido como propósito al implementar este proceso la eficiencia administrativa, pero también la creación de espacios de

⁵²⁹ FONT I LLOVET, Tomás; VILLALTA REIXACH, Op. Cit., p. 1731.

⁵³⁰ Martín Rodríguez, Gonzalo. Autonomía, descentralización y desconcentración en la ciudad de Buenos Aires, en *Cuaderno Urbano No 4*, Resistencia, Argentina, 2004, p. 101; 109; 111.

participación ciudadana, y el establecimiento de mecanismos de transparencia para velar por el buen uso de los recursos públicos⁵³¹.

Se evidencia entonces que el poder central mantiene la unidad del Distrito de Santiago, que no se disgrega en otros municipios, sino en gobiernos locales dentro de la misma ciudad, lo cual se logra al desconcentrar funciones administrativas, como sucede en Bogotá realmente, donde las localidades mantienen cierta autonomía sin que lleguen a constituirse en entidades territoriales, lo que implicaría su separación del Distrito Capital.

Este proceso ha contribuido a la realización de obras públicas, la inversión en procesos de participación social, así como en que se establezca la elección popular de los alcaldes regionales. Asimismo, se creó el CORE o Consejo Regional de Desarrollo, para financiar y apoyar la organización territorial en la Región Metropolitana de Santiago- y en las otras constituidas en Chile-.

También se ha pretendido mediante la descentralización enfrentar los fenómenos de segregación que se dan en la ciudad, promover el desarrollo económico de sus regiones y habitantes, así como introducir más espacios de expresión democrática.

Si bien el proceso de descentralización en Santiago de Chile ha tenido unos objetivos claros y ha intentado implementarse con la creación de gobiernos locales dentro de la ciudad, también es cierto que al igual que en otras regiones chilenas, se ha presentado en la práctica más un proceso de desconcentración, porque el nivel central limita la autonomía de los gobiernos regionales, afectando su capacidad de decisión en el plano político, fiscal y administrativo:

“Los gobiernos regionales quieren ser presentados como parte del proceso descentralizador (...) se considera que son aún parte del esquema desarrollado desde el Gobierno Militar de desconcentración que completaba el esquema de

⁵³¹ BOTERO OSPINA, María Helena; OROZCO, Paula. Descentralización en la región metropolitana de Santiago: centralismo político y segregación espacial, Op. Cit., p. 23-27.

Estado Unitario chileno, ya que aún prevalece de una u otra forma la dependencia al nivel central tanto en lo administrativo y político como en lo fiscal”⁵³².

Con esto se observa que la desconcentración no sólo ha sido el modelo aplicado históricamente en Santiago, sino que aun cuando se habla de que en ella existe un modelo descentralizado, lo que se evidencia es que éste presente múltiples problemas, que son por un lado la cuestionada autonomía de la Región y de los gobiernos locales en que se divide, frente al poder central, sino también la falta de participación política, así como la ausencia de coordinación entre la Región y los gobiernos locales en materia administrativa.

Lo anterior ha llevado a que la doctrina considere que en la actualidad el modelo de descentralización en Santiago no es claro, porque adolece de las fallas mencionadas y no ha existido una política de afianzar y consolidar el mismo:

“Se presenta una escasa voluntad de la clase política en el proceso descentralizador, en parte porque no se ha generado un consenso en torno a qué tipo de modelo implementar, ello no ha permitido un modelo claro, por lo que se acaban realizando acciones marginales.”⁵³³.

En cuanto a la ciudad de Tokio, en ella podemos encontrar un ejemplo de ciudad en la cual se produce la delegación de funciones, y está en proceso la implementación de la descentralización para modernizar la ciudad. La desconcentración se aprecia en la misma en la distribución o reparto de funciones de un nivel central a uno local, con el fin de lograr mayor velocidad en la gestión administrativa de los asuntos públicos:

“Existen dos aspectos importantes en la división de responsabilidades entre el gobierno de Tokio metropolitano y los municipios de Tokio: la delegación adicional

⁵³² Ibídem, p. 27-28.

⁵³³ Ibídem, p. 29.

de autoridad del gobierno de Tokio metropolitano a los municipios, la revisión de asuntos administrativos y el apoyo a los municipios”⁵³⁴.

La autonomía en Tokio se expresa en la constitución de gobiernos locales que están divididos a su vez en los locales ordinarios y en unos especiales⁵³⁵. Hay asimismo un nivel jerárquico de gobierno en Tokio, dentro del cual el gobierno legislativo ocupa el primer plano, y el segundo el gobierno ejecutivo⁵³⁶.

Al igual que en Bogotá, en Tokio, como se expresó, se trasladan funciones administrativas del órgano central de la ciudad a los distritos especiales- que representan la administración local-, persiguiéndose el fin de prestar los servicios públicos no sólo más rápido, sino satisfaciendo en mayor medida las demandas de los ciudadanos.

Dentro de este modelo de organización, la participación ciudadana ocupa un lugar relevante, pues no sólo se promueve su ejercicio, sino también la información acerca de ésta, de donde parte la política pública para fomentarla. Se brinda la suficiente información sobre cómo ejercerla y dónde, y se prestan los canales para ello, es decir, que se abren espacios de participación y se reciben propuestas, sugerencias y críticas de los ciudadanos acerca del gobierno de la ciudad y sus distritos.

Los medios electrónicos son canales de comunicación entre el gobierno y los ciudadanos, hay audiencias públicas para que éstos manifiesten sus opiniones y también se pronuncien los miembros de la administración pública. En el caso de Bogotá, se aprecia que, si bien hay canales de expresión, y espacios de participación, hace falta la incorporación de medios electrónicos para que pueda interactuar la ciudadanía con la administración local, y que las políticas sean definidas claramente, y partan de una etapa informativa hasta llegar a una de

⁵³⁴ Kamiyama, Tomoyuki, Op. Cit., p. 380.

⁵³⁵ Ibídem, p. 380.

⁵³⁶ Ibídem, p. 375.

sondeo de opinión o crítica de la gestión pública que sea permanente y tenida en cuenta en el transcurso del gobierno o mandato local.

En Caracas, por su parte, se adoptó el nombre de Distrito Metropolitano para la ciudad, donde se establecieron los concejos municipales y los alcaldes locales, a quienes compete la administración local⁵³⁷. En Bogotá, existe la figura de los concejos distritales y los alcaldes locales como autoridades dentro de este ámbito de la división territorial del Distrito.

La coordinación de las autoridades locales y las del nivel central del Distrito Metropolitano de Caracas, es un factor en el cual se han presentado deficiencias que reclaman mayor atención en este aspecto con el fin de lograr una mejor administración de la ciudad. Igualmente, se requiere más figuras de participación ciudadana, además del voto popular, y de la misma forma que se presten los servicios públicos de manera eficiente, no haya duplicación de funciones y los recursos se concentren en la prosecución de los fines perseguidos y la solución a las necesidades más urgentes de la ciudad y sus habitantes.

En dicha ciudad, la autonomía que se presenta en cabeza de los alcaldes de los municipios que integran el Distrito, estimula la competencia entre éstos, lo cual redundaría en favor de los ciudadanos⁵³⁸.

No obstante, en la capital de la República Bolivariana de Venezuela, se evidencia un centro fuerte a partir del cual se trasladan funciones a los gobiernos locales del Distrito, lo cual favorece el funcionamiento de la administración y se propician canales de participación ciudadana.

En Bogotá la coordinación entre el nivel central y el local también debe trabajarse, porque no basta con desconcentrar funciones, sino en que exista una labor

⁵³⁷ *Ibidem*, p. 173.

⁵³⁸ Alcaldía Mayor de Bogotá- U. Externado de Colombia. Análisis comparativo de modelos de gobierno de grandes ciudades, Op. Cit., p. 112-113.

armónica entre los diferentes órganos que conforman el Distrito para lograr las metas propuestas.

Igualmente, el manejo de recursos propios por parte de las Localidades, es relevante para que puedan ejecutar sus actividades administrativas e implementar y desarrollar la participación ciudadana.

En la ciudad de México, por otra parte, la descentralización y la desconcentración han sido aplicadas en la división territorial y en la organización administrativa de la ciudad, para con ellas cumplir los fines trazados por la Constitución y las leyes, como son el desarrollo social, la participación ciudadana y la prestación adecuada de los servicios públicos:

“(...) en este proceso de descentralización y desconcentración se manifiesta la teología por alcanzar, como lo es mejorar los niveles de vida para los habitantes del Distrito Federal, incrementando el bienestar social a través de la ordenación de la convivencia comunitaria y del espacio urbano, es decir, alcanzar un desarrollo integral de la sociedad”⁵³⁹.

La desconcentración en el Distrito Federal mexicano se perfila como el modelo idóneo para descongestionar el nivel central y además promover el desarrollo local y su autonomía, al dotar a los entes en quienes se desconcentra- las delegaciones políticas del DF- de recursos propios y facultades políticas⁵⁴⁰. Esto mismo podría lograrse con la desconcentración en Bogotá, pues aumentaría la capacidad de gestión de las Localidades al disponer de mayor número de recursos propios, que bien administrados pueden redundar en el desarrollo local.

En París existe una división en distritos- que equivalen a las localidades en Bogotá-; igualmente, hay un Concejo de la ciudad que toma las decisiones y el alcalde de la misma, que representa el poder ejecutivo. El concejo de distrito es el encargado de la participación ciudadana, al hacer de canal o medio de

⁵³⁹ Rodríguez Lozano, Amador. El Distrito Federal Mexicano: un gobierno, una ciudad del tercer milenio, en *Estatutos jurídicos de las capitales y áreas metropolitanas*, Op. Cit., p. 256.

⁵⁴⁰ *Ibíd*em, p. 257.

comunicación entre el Concejo de París y los ciudadanos, pues tiene la potestad de remitir preguntas al primero sobre asuntos que le competen; igualmente, tiene un derecho de información de los aspectos que conciernen a la respectiva localidad. Los distritos se financian con dineros provenientes del Distrito de París⁵⁴¹.

El alcalde de París ejerce control sobre las decisiones de los concejos de distrito y de los alcaldes locales. Igualmente, sobre las decisiones del Concejo de París y del Consejo de distrito hay un control por parte del prefecto de París, representante del Estado, que no tiene facultad para anular estas decisiones, pero sí para someterlas a la jurisdicción contencioso administrativa.

En este sentido, se observa que existe un poder central fuerte, que controla las decisiones y actuaciones locales. Es por ello que hay una desconcentración de funciones, porque los órganos centrales no pierden su autonomía y conservan su capacidad de control. Además, al ser ellos quienes destinan recursos a las localidades, éstas dependen de los mismos. Sin necesidad, entonces, de perder su poder, los órganos centrales se descongestionan de funciones administrativas, para hacerse más eficientes y poder prestar los servicios a su cargo.

En Bogotá se deben trasladar funciones administrativas a las localidades para que éstas las ejerzan de manera oportuna y satisfaciendo los intereses de los ciudadanos. Además, para que se constituyan en espacios de participación ciudadana y desarrollo social y económico. Los órganos centrales conservan su poder de control y de decisión, de forma que haya un equilibrio armónico, y las gestiones de las autoridades locales estén bajo supervisión, combatiéndose la corrupción y el mal uso de los recursos públicos; la ciudadanía, por supuesto, también se constituye en garante de que no se produzcan desvíos de estos recursos y en que se cumplan con los fines para los cuales se crean las localidades.

⁵⁴¹ Alcaldía Mayor de Bogotá y Universidad Externado de Colombia. Análisis comparativo de modelos de gobierno de grandes ciudades, Op. Cit., p. 154, 156 y 158.

En conclusión, las ciudades constituidas en Distritos como París, México, Caracas, etc., así como las que conforman Regiones Metropolitanas (como Santiago), o ciudades autónomas (como Buenos Aires), presentan un centro fuerte que mantiene la unidad de las mismas, las cuales, pese a que ostentan ciudades dentro de la ciudad o división en distritos o localidades, con sus respectivas autoridades, no se escinden del centro, sino que éste continúa teniendo el poder político y ejerciendo control y supervisión sobre dichos distritos o localidades, en las cuales se abren canales y espacios para la participación democrática y social.

Así, sin necesidad de disgregarse, en estas ciudades se alcanza el objetivo de la descongestión administrativa y de la participación ciudadana, que es para lo cual se hace la división territorial.

De esta forma, al descentralizarse pueden cumplirse los fines constitucionales y legales, como el interés general, la eficiencia, celeridad y transparencia en la provisión de los servicios públicos, dentro de un marco de autonomía política e integridad del territorio.

Conclusiones

La creación del Distrito Capital de Bogotá ha sido larga y determinada por necesidades sociales, urbanas y económicas. Precisamente, el crecimiento de la ciudad, desde la época colonial, ha hecho necesario tomar medidas como el nombramiento de autoridades, a quienes se les asignan funciones administrativas, así como la división del territorio en zonas o barrios, como inicialmente se ha dado.

La administración colonial vio la necesidad de establecer medidas para poder gobernar la ciudad de manera consecuente con su crecimiento y con el propósito de ejercer control sobre todo su territorio. Sin embargo, sus políticas se centraron en el plano administrativo, de recaudo de impuestos y de conservación de un régimen que no tenía en cuenta las demandas de los ciudadanos en aspectos políticos, económicos y sociales.

Con la independencia y el surgimiento de la República en el siglo XIX, continúa la expansión de la ciudad y su crecimiento demográfico, surgiendo retos en materia político administrativa y demandas sociales. Aunado a ello, se da el surgimiento de una incipiente industria, y de unos gremios como los artesanos, comerciantes, etc.

El Estado colombiano, una vez lograda la independencia y estatuida la República, se concibe como Unitario o centralista con la Constitución de 1830, donde se crea la Gran Colombia, promovida por el Libertador y Presidente Simón Bolívar.

No obstante, en la historia de Colombia se ha dado el Estado federalista, como sucedió con la Constitución de 1863 o también llamada Constitución de Río Negro, el cual tuvo una efímera duración, sin que sea la forma que finalmente se adopta en el texto constitucional, porque la Constitución de 1886, promulgada bajo el gobierno de Rafael Núñez, la cual estuvo vigente por más de un siglo, adoptó nuevamente el Estado Unitario o centralista.

El modelo de Estado Unitario conlleva un Estado fuerte, central, en cuya cabeza está la administración del país y el poder político, así como la potestad de regular los temas económicos que atañen al mismo, y cumplir con los fines que señala la Constitución.

El centralismo marcado que caracteriza al Estado Unitario, hizo perentorio reducirlo para poder cumplir con los fines constitucionales, porque al concentrarse todo el poder en unas autoridades centrales, también se acumularon en ellas una serie de funciones y deberes que, por el tamaño del Estado, no podían ser cumplidas cabalmente por las mismas, por razones de tiempo, espacios operativos, necesidad de más funcionarios, o de constituir otras autoridades que trabajaran para cumplir con estos propósitos.

Así las cosas, el centralismo del Estado Unitario, impuso la necesidad de atenuarlo, por ellos se consagraron mecanismos constitucionales como la descentralización, la desconcentración y la delegación, como forma de descongestionar el nivel central, trasladar funciones administrativas y trabajar por el cumplimiento de los fines del Estado de manera más rápida, expedita y eficaz.

A partir de allí, se crean los municipios y departamentos, como forma de descentralización territorial, de transferir poder político y administrativo a estas entidades para descongestionar la actividad del nivel central, que era ineficiente para administrar al país sin la creación de las entidades territoriales.

Dentro de esta política de descentralización y de desconcentración, se consagró la creación de los Distritos, incluido el Distrito Capital de Bogotá, con el objetivo de descongestionar al poder central en sus funciones administrativas, así como en el aspecto político, pues los Distritos ostentan autonomía en este campo; igualmente, están dotados de autonomía financiera, y tienen la facultad de administrar sus propios recursos, y determinar impuestos para financiar sus proyectos e inversiones dentro de su territorio.

De esta forma, inicia un proceso de descongestión política y administrativa a nivel del Estado a nivel nacional, pero de a partir de este modelo se comienza a concebir y aplicar las mismas medidas a los nuevos entes territoriales que surgen, dentro de ellos los Distritos, donde se cuenta el Distrito Capital de Bogotá.

La expansión de la ciudad en el siglo XX, que se produce no sólo en su espacio territorial, sino también con el crecimiento demográfico, por la migración de gente del campo a la ciudad, motivada por la industrialización que empieza a tomar auge con la creación de empresas de fabricación de cerveza, calzado, textiles, etc., hace necesario introducir medidas como la desconcentración de funciones administrativas, la delegación de las mismas y empezar a implementar un proceso de descentralización para el Distrito.

El Distrito surge con la absorción y adhesión de municipios vecinos, que se integran a éste y se extiende así su territorio. También es un factor importante en su creación el aumento poblacional, lo que precipita el incremento de su extensión territorial, para poder albergar el número creciente de habitantes.

Para poder implementar estas medidas, se crea un marco normativo que está integrado por los Acuerdos distritales que se expiden en esta materia, así como por las leyes que les sirven de marco general, así como las disposiciones constitucionales.

Así, el Concejo se convierte en impulsador de estas reformas, expidiendo acuerdos que buscan desarrollar este proceso, que comienza paulatinamente a partir de la segunda mitad del siglo XX, y en los años setenta se acelera con la constitución de las Alcaldías Menores.

La creación de las Localidades constituye un factor relevante en la implementación de este modelo, que se justifica porque la administración central del Distrito es ineficiente para prestar los servicios públicos a su cargo y satisfacer las demandas

ciudadanas, a la par que el espacio territorial del Distrito sigue extendiéndose junto con su población.

La descentralización y la desconcentración, entonces, no provienen solamente con la Constitución Política de 1991, sino que anteriormente se han ido implementado y aplicando lentamente, primero a nivel nacional, después distrital.

La Constitución Política de 1991 consagra expresamente estos modelos, estableciendo como un postulado su implementación y aplicación, estableciendo sus objetivos y principios como son la eficiencia administrativa, la participación ciudadana y democrática, la transparencia, la economía, la celeridad, y el desarrollo económico y social de las entidades territoriales.

Nótese que la Constitución Política de 1991 establece estos principios en su artículo 209, pero no consagra expresamente en el artículo 286 que las localidades en que se divide el Distrito sean entidades territoriales, como sí lo son el Distrito, los municipios y los departamentos.

El Estatuto Orgánico de Bogotá, trae consigo el reconocimiento de las Localidades que integran el Distrito como entidades territoriales, algo que no señala la Constitución, como hemos dicho, si bien hay interpretaciones que dicen que esta enunciación no es literal, y que pueda haber otras entidades territoriales, dentro de ellas las localidades, pues si bien la Constitución no las prevé como tales, tampoco lo prohíbe.

El Estatuto Orgánico de Bogotá o Decreto- Ley 1421 de 1993, busca desarrollar los contenidos constitucionales referentes a la descentralización, reflejando sus objetivos y procedimientos, así como las funciones, competencias y responsabilidades de las autoridades centrales y locales.

La participación democrática, si bien se pretende incentivar, no es total o se ve promovida sólo en el caso de la elección de los miembros de las JAL, que se eligen por voto de los habitantes de las localidades correspondientes. Sin

embargo, los alcaldes locales no son elegidos por voto popular, sino que son escogidos directamente por el Alcalde Mayor, y no tienen un período fijo de gobierno.

De esta forma, se observa que no hay una regulación y aplicación de medidas tendientes a fomentar la participación democrática, y para ello se requeriría una reforma legal en este campo, que tenga como designio capital incrementarla.

Visto así, el marco normativo establece unos límites y señala unos procedimientos, pero también unos objetivos que muchas veces sus mismas disposiciones, como en el caso de la participación democrática, obstaculizan.

Es necesario fortalecer un modelo sólido y estable de descentralización, a través de una reforma al Estatuto Orgánico de la ciudad, de tal forma que se consagre en el mismo la elección popular de los alcaldes locales para cumplir con el principio constitucional de la participación democrática.

Lo anterior se logra con un proyecto de ley, como el que actualmente está en curso en el Congreso de la República, que propenda por afianzar la implementación y aplicación de la descentralización, sin eliminar la desconcentración ya que ha demostrado ser útil para optimizar la eficiencia en la prestación de servicios públicos a cargo del Distrito.

Las administraciones distritales no se han esforzado por lograr el cumplimiento de los fines establecidos en la Constitución para estas figuras de descentralización y desconcentración. Ello se debe también a que se ha buscado a toda costa concebir y aplicar unos modelos de organización territorial sin estudiar a fondo el marco normativo que los define y las realidades fácticas de la ciudad, como también las necesidades de las Localidades y los ciudadanos.

Bajo la administración de Enrique Peñaloza, se ha buscado enfrentar estas necesidades, con la conformación de los Concejos ciudadanos, que hoy en día están recogidos en el Estatuto Orgánico de la ciudad. No obstante, se necesita

implementar y aplicar nuevas medidas que tiendan a cumplir con los propósitos de la descentralización y de la desconcentración, y para ello es necesario buscar los elementos que se requieren para ello, como son los jurídicos, y los de análisis de las necesidades sociales y económicas de las Localidades, así como tener en cuenta el factor del aumento poblacional y espacial del Distrito Capital.

A lo largo de los años de implementación de estas figuras, se ha podido evidenciar que en el Distrito conviven los modelos de descentralización y desconcentración. La primera consagrada en el Decreto 1421 de 1993 como la forma de organización territorial en Bogotá. La segunda obedece a la necesidad de descongestionar funciones administrativas, de trasladarlas a unas autoridades locales para que las ejecuten y se cumpla de manera eficiente con la prestación de los servicios públicos distritales dentro de los principios de transparencia, celeridad y economía.

Dichas figuras propenden por fomentar la participación ciudadana, sólo que, como dijimos, la descentralización no se ha implementado con el lleno de la mayoría de sus elementos, y el reducido interés de las autoridades administrativas por promoverla han frenado la posibilidad de que se desarrolle en toda su amplitud.

Existen incongruencias normativas que surgen de la falta de análisis de las normas constitucionales, para que vayan en consonancia con las leyes, como el Estatuto Orgánico de Bogotá, porque como dijimos mientras la primera no consagra expresamente a las Localidades como entes territoriales, el Estatuto referido sí reconoce una descentralización territorial en Bogotá, de modo que tendrían autonomía política y financiera, en principio, aunque sus propias disposiciones señalen que el Alcalde Mayor es el ordenador del gasto para las Localidades y que éstas se encuentran supeditadas al control y vigilancia de la administración central del Distrito. Así, el mismo Estatuto Orgánico refleja inconsistencias jurídicas.

La descentralización en Bogotá se ha buscado implementar sin tener en cuenta estas inconsistencias, sin analizar sus objetivos constitucionales, y obedeciendo en términos generales más a fines de eficiencia y operativos, requeridos por el crecimiento de la ciudad y la imposibilidad de prestar los servicios públicos a los ciudadanos de manera expedita y eficiente.

Esta realidad ha desembocado en dichas inconsistencias, y las administraciones no han tomado consciencia de la necesidad de trabajar por los fines sustanciales y constitucionales de este modelo y no sólo teniendo en cuenta los objetivos de eficiencia y eficacia.

Se aprecia, entonces, que a lo largo de la historia contemporánea de la ciudad, se han implementado y aplicado los modelos de la descentralización y la desconcentración, de acuerdo con el análisis de la organización territorial en Bogotá, que refleja las falencias del modelo descentralizado y el desconcentrado, en cuanto a aspectos jurídicos, como el hecho de la descentralización territorial, la cual para que configure propiamente, requiere de que se otorgue personería jurídica a las Localidades y por ende autonomía política y financiera.

Esto se lograría, como hemos enunciado, con una reforma al Estatuto Orgánico de Bogotá, realizada con el concierto de las autoridades distritales y locales y el consenso ciudadano, y aprobada por el órgano colegiado- Concejo Distrital-.

Dicha reforma debe contener no sólo el otorgamiento de personería jurídica y autonomía política a las localidades, para que sean entidades territoriales sino también de que dispongan de autonomía financiera y puedan crear tributos para financiar sus proyectos e inversiones.

La preocupación que surge está representada en que pueda disgregarse el Distrito en nuevos municipios, de tal forma que se rompa la cohesión del mismo, y así Bogotá pierda territorio y población.

La solución podría ser, entonces, que no se les dé la categoría de municipios a las localidades, pero sí de entidades territoriales con autonomía política y financiera, para que puedan gestionar sus asuntos sin estar sometidas al control y supervisión del poder central.

Las Localidades seguirían haciendo parte del Distrito, no tendrían la calidad de municipios disgregados de éste, porque estarían identificadas con éste en cuanto a la homogeneidad de su población, arraigo al mismo, cercanía, etc.

Precisamente, el Distrito se creó como un gran ciudad, con la absorción de municipios próximos a él, y lo que se podría producir con el otorgamiento de personería jurídica a las Localidades, serían el efecto inverso, esto es, apartar esos territorios del Distrito, constituirlos en entes territoriales independientes que no estarían bajo el control y vigilancia del Distrito, sino que dispondrían de un aparato administrativo propio, se daría sus normas en esta materia, regularían sus funciones y podrían imponer recaudos y autofinanciarse.

De esta forma, antes de emprender medidas como éstas, que estaría en cabeza del Concejo distrital, por ser ésta su facultad y función, según el análisis de Ibáñez que hemos señalado, deben estudiarse sus consecuencias y los propósitos que se buscan, si son disgregar el distrito o cumplir con los objetivos constitucionales que se marcan para los mecanismos reductores del centralismo, como son la participación ciudadana, la transparencia, la igualdad, la eficiencia, celeridad y eficacia.

Un proceso de organización territorial no puede hacerse sin el estudio a fondo de los elementos jurídicos existentes, así como del contexto histórico social. Sin estudiar su marco normativo, partiendo del constitucional, no se puede concebir la organización territorial del Distrito. De allí han derivado las inconsistencias jurídicas que se reflejan en Bogotá, así como el incumplimiento de los fines constitucionales trazados para la descentralización.

Por ello, es necesario implementar y aplicar un nuevo modelo de descentralización, sin que se suprima jurídicamente la desconcentración, reconociéndola en el Estatuto Orgánico de Bogotá como una forma de organización territorial para el Distrito, pero fortaleciendo la descentralización, para que se dé plenamente en la práctica.

Así, la descentralización tomaría su lugar como el modelo político administrativo de Bogotá, el cual le corresponde por su consagración en la Constitución y el Estatuto Orgánico, pero es necesario que no sólo se encuentre consignada en el papel, sino en la realidad observable de la organización político administrativa del Distrito.

La desconcentración, mediante la cual se transfieren funciones del poder central a las autoridades locales para lograr eficacia y eficiencia en la prestación de los servicios públicos, es el modelo que hoy se observa aplicado en su mayoría de elementos debido a la falta de medidas, políticas o mecanismos que implementen y apliquen debidamente la descentralización, con la naturaleza y características que éste conlleva.

La descentralización territorial, ya que está consagrada en la Constitución y el Estatuto Orgánico de Bogotá, de implementarse y aplicarse para que sea sólida; por ello es necesario otorgarle personería jurídica a las Localidades, para que puedan ser entidades territoriales, pero no escindidas del Distrito por constituirse en municipios con autonomía política, financiera y administrativa.

La Constitución no indica expresamente que las Localidades sean entidades territoriales, la cual es una característica de la descentralización; no obstante, el señalado Estatuto ha establecido la descentralización territorial para Bogotá, desbordando el marco constitucional, y evidenciando una incongruencia jurídica.

La descentralización, pese a lo anterior, se puede implementar y aplicar reformando el Estatuto Orgánico, como se vio, para otorgar en él personería

jurídica a las localidades, que dispongan de autonomía política y financiera, sin que sean municipios aparte del Distrito, sino conservando la calidad de localidades.

Por otra parte, y como hemos mencionado, la desconcentración administrativa ha sido aplicada en realidad en el Distrito, en mayor grado que la descentralización, y es un principio y una técnica empleada en grandes ciudades, como Bogotá y Barcelona, entre otras, para asegurar la eficacia en la prestación de los servicios públicos, descongestionando funciones del ente central en otros entes locales que dependen del centro y lo acercan más a los ciudadanos.

Su importancia radica en que sirve de forma de organización territorial de estas ciudades, y así se ha constituido como un modelo para descongestionar funciones, dividir el territorio en localidades- en el caso de Bogotá- o Distritos- en el caso de Barcelona-, y facilitar entonces el óptimo cumplimiento de los fines de la administración.

Su evolución se ha dado principalmente en los años 90s, cuando se ha implementado para hacer frente a los problemas de congestión administrativa de los niveles centrales, crecimiento urbano y necesidad de establecer puentes de comunicación más próximos entre éstos y la ciudadanía.

Ahora bien, aunado al designio de descongestión administrativa, de funciones y servicios públicos a su cargo, se encuentra el de fomentar la participación ciudadana, convirtiendo al componente humano en una de las razones por las cuales se ha pensado la desconcentración.

En este sentido, se han establecido mecanismos de participación ciudadana, como las veedurías ciudadanas en Bogotá, o la participación en las reuniones donde se define el presupuesto local y su inversión, así como la asistencia a las plenarias de los Consejos de Distrito en el caso de Barcelona.

En Bogotá, ha sido posible la implementación de la desconcentración gracias a la Constitución de 1991, que establece como uno de los principios del Estado, el de la desconcentración. Este mandato constitucional ha servido como base jurídica para la elaboración del Estatuto de Bogotá, que contiene los preceptos de la desconcentración administrativa, que es en la práctica la que se aplica, aunque en él se hable de la descentralización, la cual no se observa pues las localidades no tienen personería jurídica propia, no pueden contratar directamente sin autorización de los entes centrales y además no constituyen municipios independientes de éstos.

En el caso de Barcelona, la desconcentración ha sido el resultado de un proceso evolutivo respaldado por la Carta Municipal de Barcelona y las leyes generales del Estado español que otorgan autonomía administrativa y política a Cataluña.

La participación ciudadana, no obstante estar recogida en dicha Carta Municipal- que ampara la creación de los 10 Distritos que existen en Barcelona actualmente-, fue construida gracias a la presión de los ciudadanos por participar en las decisiones administrativas y políticas que los afectan, y asimismo ejercer control sobre la gestión local.

La desconcentración, pese a que ha demostrado ser un mecanismo idóneo para lograr la descongestión administrativa y mejorar la prestación de los servicios públicos municipales, ostenta vacíos en su aplicación y regulación- como el anotado en Bogotá sobre el Estatuto de esta ciudad-, que dejan entrever la necesidad de una participación más directa de los ciudadanos en la toma de decisiones a nivel local, y no la realización de meras sugerencias o de controles posteriores cuando ya se han tomado o ejecutado las políticas públicas que los afectan.

La desconcentración, entonces, debe articularse con la participación ciudadana y el control de la gestión local y central por parte de los ciudadanos, para que así,

estos objetivos que persigue se trabajen al unísono con la descongestión de funciones y la óptima prestación de los servicios públicos.

Así, se cumplirán los propósitos de la desconcentración, y ello, unido a la implementación de un estatuto jurídico coherente- en el caso de Bogotá, que recoja la desconcentración como un modelo de organización territorial existente, y junto con la descentralización-, redundará en una mejor administración, y en el desarrollo económico, social y ciudadano de las localidades o Distritos, que es otro de los ejes de la desconcentración.

Por otra parte, no debemos olvidar que la descentralización es un modelo político administrativo estatuido en el Estatuto Orgánico o Decreto 1421 de 1993, y debe consolidarse como tal, desarrollando las disposiciones constitucionales y legales que la entronizan como el modelo que aminora el poder del Estado Unitario, buscando su eficiencia y acercamiento al ciudadano.

De esta forma, debe comenzarse desarrollando y aplicando las disposiciones contenidas en el mismo Estatuto Orgánico, que, en primera medida, como se vio, establecen como el modelo político administrativo de la ciudad la descentralización.

En segundo lugar, se debe aplicar lo dispuesto en dicho Estatuto, para llevar a cabo una verdadera implementación y consolidación de la descentralización en el Distrito Capital de Bogotá; por ello, debe darse aplicación al artículo 62 de dicho cuerpo normativo que establece la creación de las localidades a iniciativa del Alcalde mayor y por decisión deliberada del Concejo Distrital.

Es necesario entonces que el Alcalde Mayor tome la decisión de proponer su creación, teniendo en cuenta la necesidad de cubrir servicios básicos, así como las características de los habitantes, sus demandas sociales en material laboral y educativa, el crecimiento poblacional, así como la promoción de la participación ciudadana y democrática.

Las nuevas localidades pueden crearse escindiendo las ya existentes, que, por su crecimiento desmesurado, afluencia de población que no pertenecía a las mismas, y presencia de otras características, así como por la necesidad de lograr el acercamiento del Distrito a los ciudadanos y una mayor y eficiente cobertura de servicios, se hace perentoria su división.

Igualmente, pueden conformarse en zonas inhabitadas o donde no esté constituida una localidad sino una zona barrial, que puede elevarse a esta categoría, observando factores como número de habitantes, necesidades básicas, espacios de participación, etc.

Los aspectos positivos de la descentralización son muchos. Dentro de ellos se encuentra el hecho de que la descentralización propiciaría la participación democrática, representada en la posibilidad de que los ciudadanos elijan por voto popular a los alcaldes locales, y no sólo a los miembros de las Juntas Administradoras Locales- JAL-.

Del mismo modo, debemos señalar que la descentralización ofrece la autonomía política, administrativa y financiera, que conlleva la descongestión del Distrito, por una parte, pero también permite que las localidades puedan disponer de su propio presupuesto, que éste sea mayor e incluso puedan establecer impuestos para financiar sus proyectos e inversiones, en beneficio de los ciudadanos.

La reforma al Estatuto Orgánico debe recoger estas modificaciones, haciendo posible la autonomía financiera y política de las localidades, para hacer realidad la aplicación sólida de la descentralización, y que las localidades sean verdaderos espacios de gobierno y poder local, puedan administrar de manera más eficiente su territorio y satisfacer las demandas ciudadanas de salud, educación, empleo, recreación y cultura, descongestionando así el poder central, y abriendo espacios de participación política, de tal suerte de que se promueva la democracia no sólo participativa, sino también representativa.

De la misma forma, las localidades podrían ser más competitivas, satisfacer las demandas sociales con celeridad y suficiencia, y afrontarían retos como la seguridad y la movilidad, que han cobrado importancia en los últimos años y requieren de atención.

Igualmente, se requiere de hacer efectivos los postulados constitucionales y legales que propenden por la creación de áreas metropolitanas y regiones, esto es de esquemas asociativos, que serían un desarrollo y aplicación de la descentralización, favorecerían la solución conjunta de problemas comunes y también abrirían canales de participación ciudadana, no sólo en la elección popular de sus autoridades, sino en el control de la gestión pública y la proposición de ideas e iniciativas de interés general.

De esta forma el Distrito Capital de Bogotá puede integrar a su territorio municipios como Soacha, Chía, Zipaquirá, Mosquera, Cajicá, Cota, entre otros, para conformar con ellas áreas metropolitanas unidas por características homogéneas de población y territorio, proximidad y necesidades comunes en materia de movilidad, prestación de servicios públicos, eficiencia administrativa, provisión de recursos económicos para ejecutar proyectos en su territorio, etc.

Así, el Distrito no sólo crecería en extensión y población, sino que sería más fuerte, eficiente y capaz de satisfacer las necesidades de movilidad, educación, seguridad, participación ciudadana y democrática de un mayor número de habitantes, además de cumplir con el mandato de coordinación y cooperación entre las autoridades centrales y locales y entre la administración central y las respectivas localidades, sin que ello implique que estén supeditadas a su control, vigilancia e imposición de decisiones.

A futuro, podría pensarse, para consolidar un modelo descentralizado, la conformación de una región integrada por diversos distritos o departamentos, dentro de ellos Bogotá D.C., para incrementar así la eficiencia administrativa y

satisfacer de mejor manera las demandas ciudadanas, además de integrar áreas que histórica y culturalmente presentan ciertas características homogéneas.

Una descentralización bien concebida, implementada y aplicada, provista de las modificaciones legales necesarias, y de la decisión de las administraciones distritales, municipales y locales de trabajar por fines comunes, puede ser el camino para lograr un mejor cumplimiento de estos fines constitucionales.

Bibliografía

Libros y revistas científicas

Ajuntament de Barcelona. Barcelona: gobierno y gestión de la ciudad: una experiencia de modernización municipal, Ediciones Díaz de Santos, Barcelona, 1999.

Alape, Arturo. El Bogotazo memorias del olvido. Ed. Oceans, Bogotá, 2014.

Alcaldía Mayor de Bogotá- U. Externado de Colombia. Análisis comparativo del modelo de gobierno de grandes ciudades, Bogotá, 2001.

Alcaldía Mayor de Bogotá y Universidad Externado de Colombia. Análisis comparativo de modelos de gobierno de grandes ciudades, Ed. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2001.

Alcaldía Mayor de Bogotá. Descentralización y gestión local en Bogotá, Ed. Gente Nueva Editorial, 2008.

Alcaldía Mayor. Departamento administrativo de planeación distrital. Desconcentración administrativa: alcaldías menores. Ed. Alcaldía Mayor de Bogotá, 1972.

Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaria Distrital de Gobierno. Política de Descentralización Territorial para Bogotá, Bogotá, 2008.

Alcaldía Mayor de Bogotá. Directiva 010 de 2008.

Alonso García, Enrique. La gestión del medio ambiente por las entidades locales. En: Muñoz Machado, Santiago (director). *Tratado de Derecho Municipal*. Ed. Iustel, Madrid, 2011.

Álvarez de Miranda, Ramón. El control de las entidades locales por el Tribunal de Cuentas. En: Muñoz Machado, Santiago (director). *Tratado de derecho municipal*, Ed. Iustel, Madrid, 2011.

Amorós, Moisés. Análisis comparado de los procesos de descentralización política y administrativa en el Ayuntamiento de Barcelona y en el Birmingham City Council, Papers de recerca 2, Fundació Carles pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals, Barcelona, 1999.

Aristóteles. La Política. Alianza Editorial, Madrid, 2005.

Ayala Caldas, Jorge Enrique. Elementos de derecho administrativo colombiano. Ediciones doctrina y ley. Bogotá 1994.

Ayala Caldas, Jorge Enrique. Elementos de derecho administrativo general. Ediciones doctrina y ley. Bogotá 1999.

Baño León, José María. La ordenación de las normas reguladoras del régimen local. En: Muñoz Machado, Santiago. *Tratado de Derecho Municipal*, Ed. Iustel, Madrid, 2011.

Barrera G, Augusto. Innovación política y participación ciudadana. El sistema de gestión participativa del Distrito Metropolitano de Quito, en *El rostro urbano de América Latina*, Editorial Clacso, Argentina, 2005.

Baena, Samuel. La autonomía de las Entidades Territoriales Indígenas, en *Revista Digital de Derecho Administrativo* No.13, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2015.

Bensa, Jessica. Lima: los retos de la gobernanza urbana en contextos de fragmentación y debilidad institucional, en: *El gobierno de las grandes ciudades: gobernanza y descentralización en las metrópolis de América Latina*, Ed. Celad-Centro Latinoamericano de administración para el desarrollo- Universidad Autónoma de Chile, Santiago, 2017.

Borda Villegas, Enrique. Descentralización, gobernabilidad y salud pública, en *Cuadernos de Doctorado*, Ed. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2007.

Bermejo Vera, José- con la colaboración de A. Garcés San Agustín-. Derecho Administrativo básico: parte general, Ed- Thomson Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2008.

Borja, Miguel. *Estado, sociedad y ordenamiento territorial en Colombia*. Ed. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales U. Nacional, Bogotá, 1999.

BOTERO, Camila; JARAMILLO DE BOTERO, Margarita. Análisis de las políticas de descentralización y desconcentración en Colombia. Ed. Universidad de los Andes-Centro interdisciplinario de estudios regionales CIDER, 1983.

BOTERO OSPINA, María Helena; OROZCO, Paula. Descentralización en la región metropolitana de Santiago: centralismo político y segregación espacial, U. del Rosario, Bogotá, 2012.

BOTERO OSPINA, M. E., & SUAREZ ESPINOSA, C. Bogotá y la descentralización intraterritorial: crónica de una historia inconclusa. Ed. Universidad del Rosario, Bogotá, 2010.

Botero Ospina, María Helena. Descentralización intraterritorial en grandes conglomerados: un desafío para la eficiencia y la democracia participativa, Universidad del Rosario, Bogotá, 2011.

Botero Zea, Fernando, *Bogotá descentralizada: la ciudad del futuro*, Ed. Cromos S.A., Bogotá, 1991.

Brewer – Carías, Allan. Principios del Procedimiento Administrativo en América Latina. Legis. Bogotá. 2003.

Brito Ruiz, Fernando. La administración nacional en la Constitución colombiana, en Teoría de la organización administrativa colombiana. Universidad del Rosario-Escuela Superior de Administración Pública, Bogotá, 2005.

Brito Ruiz, Fernando y OTROS. Bogotá: Ciudad Capital, evolución institucional y normativa. Ed. Alcaldía Mayor de Bogotá- Universidad del Rosario, Bogotá, 2009.

Brito Ruiz, Fernando. La capital de la República de Colombia. Disposiciones constitucionales y legales. Período 1886-1909. En: *Bogotá: Ciudad Capital, evolución institucional y normativa*. Ed. Alcaldía Mayor de Bogotá- Universidad del Rosario, Bogotá, 2009.

Brito Ruiz, Fernando. La capital de la República de Colombia en la Constitución de 1991 (con las reformas que le han sido incorporadas hasta la fecha). En: Bogotá: ciudad capital, evolución institucional y normativa, Ed. Alcaldía Mayor de Bogotá- Universidad del Rosario, Bogotá, 2009.

Bromberg, Paul. La descentralización en la reforma administrativa de Bogotá, en El futuro de la organización institucional de Bogotá, Ed. El Malpensante, Bogotá, 2006.

Cano Campos, Tomás. Las competencias de los municipios en materia de tráfico. En: Muñoz Machado, Santiago (director). *Tratado de derecho municipal*. Ed. Iustel, Madrid, 2011.

Cañón Ortegón, Leonardo. La solidaridad como fundamento del Estado Social de Derecho, de la seguridad social y la protección social en Colombia. En: revista Páginas de seguridad social, Vol 1 n.º 1 enero-junio 2017, Universidad Externado de Colombia, Bogotá.

Carbonell Porras, Eloísa. Transporte urbano y movilidad. En: Muñoz Machado, Santiago (director). *Tratado de derecho municipal*. Ed. Iustel, Madrid, 2011.

CARDENAS, Miguel Eduardo et al. Descentralización y Estado Moderno. FESCOL-FAUS, Bogotá, 1.991, p. 237 y ss.

Carrera- Hernández, Aydi P. El gobierno de la Ciudad de México. Democratización incompleta e inequidad, en: *El gobierno de las grandes ciudades: gobernanza y descentralización en las metrópolis de América Latina*, Ed. Celad- Centro Latinoamericano de administración para el desarrollo- Universidad Autónoma de Chile, Santiago, 2017.

Carrión, Fernando. Gobiernos Locales y descentralización en Ecuador. En: LONDOÑO, Juan Fernando; BERNAL, Jorge. *Balance del proceso de descentralización*, Ed. Ministerio del Interior, Bogotá, 1997.

Castro, Jaime. Bogotá y la sabana deben ser ciudad-región, en El futuro de la organización institucional de Bogotá, Ed. El Malpensante, 2006.

Castro, Jaime. “Descentralización: pieza maestra de una nueva forma de gobierno y de administración de la ciudad”. En: *Mockus, Antanas, et al. Descentralización y modernización en Santafé de Bogotá*. Fundación Corona. Fedesarrollo. Bogotá. 1997.

Castro, Jaime, Descentralización: en vez de desmontarla hay que salvarla, en *Cuadernos de Doctorado*, Ed. Universidad Nacional de Colombia, 2007.

CEPAL, Descentralización en América Latina: teoría y práctica, Ed. Series de la CEPAL, Santiago de Chile, 2001.

Chávez Marín, Augusto. La capital de la República como Distrito Especial. Desde su consagración constitucional en 1945 al limbo jurídico de la década de 1980. En: *Bogotá: Ciudad Capital, evolución institucional y normativa*. Ed. Alcaldía Mayor de Bogotá- Universidad del Rosario, Bogotá, 2009.

Correa Olarte, María Eugenia & Rinaudo, Ulises. La gestión municipal a la luz de la descentralización aspectos políticos. Ed. Centro de Estudios Colombianos, Bogotá, 1990.

De Laubadere, André. Manual de Derecho Administrativo. Traducido por Villamizar Herrera, Jesús. Editorial Temis. Undécima edición. Bogotá, 1984.

De Medeiros Leite, David. Presupuesto participativo. El ejemplo brasileño. En: *Nuevas tecnologías, administración y participación ciudadana*. Ed. Comares, Granada, 2010.

De Zubiría-Samper, Andrés. Constitución y descentralización territorial. Ed. ESAP, Bogotá, 1994.

De Zubiría-Samper, Andrés. Ensayo sobre la descentralización en Colombia y Francia. Un análisis comparado de sus modelos, su proceso y los. Bogotá.

De Zubiría-Samper, Andrés. Estado Nacional y Constitución. Ed. Utopos, Bogotá, 2002.

De Zubiría-Samper, Andrés. La descentralización en Colombia: 1968-1989: Frustraciones y esperanzas. En: *revista Avance* no. 9, Bogotá, 1989, p. 7-12.

Departamento Administrativo de Planeación Distrital. Universidad nacional de Colombia. Gobiernos de cercanía. Bogotá D.C., agosto de 2006.

Descalzo González, Antonio y OTROS. Contribución de la instancia provincial al buen gobierno de la Administración local en: *El futuro de la Administración local y el papel de los Gobiernos locales intermedios*. Fundación democracia y gobierno local, Madrid, 2017, págs. 247-276.

Díaz Arbeláez, Juan. "Gobierno local y problemática urbana en Bogotá". En: *Revista Foro*. No. 4, noviembre de 1987. Bogotá, p. 55-66.

Díaz Perilla, Viviana. El concepto de ciudad región en una acepción de proyección de desarrollo económico. Bogotá-Cundinamarca: una ciudad global y/o el discurso de la competitividad. En: *Bogotá: ciudad capital, evolución institucional y normativa*, Ed. Alcaldía Mayor de Bogotá-Universidad del Rosario, Bogotá, 2009.

Duque Cante, Naidú. Particularidades de la ley orgánica de ordenamiento territorial, en revista *Análisis político*, Volumen 25, Número 76, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2012, p. 175-190. Accesible también en: <http://www.scielo.org.co/pdf/anpol/v25n76/v25n76a10.pdf>

Embid Irujo, Antonio. Ordenanzas y reglamentos municipales. En: Muñoz Machado, Santiago (director). *Tratado de Derecho Municipal*. Ed. Iustel, Madrid, 2011.

Escuín Palop, Catalina. La alteración de los términos municipales. En: Muñoz Machado, Santiago (director). *Tratado de derecho municipal*. Ed. Iustel, Madrid, 2011.

Estupiñán Achury, Liliana. El ordenamiento territorial en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991. Lectura socio-jurídica desde el nivel intermedio de gobierno, en *Revista Scielo* Vol. 11, No. 21, Medellín, junio de 2012.

Estupiñán Achury, Liliana. Desequilibrios territoriales: Estudio sobre la descentralización y el ordenamiento territorial colombiano; Una mirada desde el nivel intermedio de gobierno, Ed. Universidad del Rosario, Facultad de Jurisprudencia, Bogotá, 2013.

Fajardo M., Octavio. “Descentralización en Bogotá: entre la eficiencia y la legitimidad”. En: *Foro económico, regional y urbano* No. 9. Ed. Contraloría de Bogotá. Enero – marzo de 1998.

Fanlo Loras, Antonio. Las prerrogativas locales. En: Muñoz Machado, Santiago. *Tratado de derecho municipal*. Ed. Iustel, Madrid, 2011.

Fernández de Gatta, Dionisio. El régimen de las competencias y de los límites de los distritos en las legislaciones nacional y autonómica, en *Revista de Estudios de la Administración local y autonómica* No. 306, INAP, Madrid, 2008.

Fernández Farreres, Germán. La potestad local de autoorganización: contenido y límites. En: Muñoz Machado, Santiago (director). *Tratado de derecho municipal*, Ed. Iustel, Madrid, 2011.

Fernández-Miranda Fernández- Miranda, Jorge. El régimen especial de Madrid. En: Muñoz Machado, Santiago (director). *Tratado de derecho municipal*. Ed. Iustel, Madrid, 2011.

Figueruelo Burrieza, Ángela. Representación política, derecho de asociación y democracia paritaria. En: *Nuevas tecnologías, administración y participación ciudadana*. Ed. Comares, Granada, 2010.

FONT I LLOVET, Tomás; VILLALTA REIXACH, Marc. Los órganos de participación local en las comunidades autónomas. En: Muñoz Machado, Santiago (director). *Tratado de derecho municipal*. Ed. Iustel, Madrid, 2011.

Fresneda García, Francisco. Los Gobiernos Locales, U. de Granada (Revista 306 de 2008).

GAITÁN PAVÍA, Pilar; MORENO OSPINA, Carlos. Poder local: realidad y utopía de la descentralización en Colombia, Ed. Universidad Nacional de Colombia-Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1992.

GALÁN GALÁN, Alfredo; GRACIA RETORTILLO, Ricard. El régimen especial del municipio de Barcelona. En: Muñoz Machado, Santiago (director). *Tratado de derecho municipal*. Ed. Iustel, Madrid, 2011.

García de Enterría, Eduardo. Democracia, jueces y control de la administración. Ed. Thomson- Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2009.

García de Enterría, Eduardo. Democracia, ley e inmunidades del poder. Ed. Thomson Reuters, Pamplona, 2011.

GARCÍA, Luis; GIRÓN, Emilia (coordinadores). Estudios sobre descentralización territorial: el caso particular de Colombia / *Seminario Internacional sobre Organización Territorial Comparada, Jerez de la Frontera*, 9-10 de junio de 2005; Ed. Universidad de Cádiz, 2006.

García Ruiz, Jorge Luis (Director) y OTROS, ¿Hacia dónde debe orientarse el modelo territorial en Colombia?, Ed. U. Libre y U. de Cádiz, Bogotá, 2007.

Garza Villarreal, Gustavo. Desconcentración, tecnología y localización industrial en México: los parques y ciudades industriales, 1953-1988. Ed. El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos y Desarrollo Urbano, México, 1992.

Gómez Buendía, Hernando. Cinco desafíos de la organización institucional en Bogotá, en *El futuro de la organización institucional en Bogotá*, Ed. El Malpensante, Bogotá, 2006, p. 15-16.

Gonnenwein, Otto. Derecho Municipal Alemán. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1967.

González, Esperanza; Velásquez, Fabio E. Bogotá: Reforma administrativa y participación ciudadana, en *El futuro de la organización institucional de Bogotá*. Ed. El Malpensante, Bogotá, 2006.

González Navarro, Francisco. Delegación, sustitución y avocación de funciones. En: Muñoz Machado, Santiago. *Tratado de Derecho Municipal*, Ed. Iustel, Madrid, 2011.

González Navarro, Francisco. Procedimiento administrativo y corporaciones locales. En: Muñoz Machado, Santiago. *Tratado de Derecho Municipal*, Ed. Iustel, Madrid, 2011.

González- Varas Ibáñez, Santiago. Tratado de derecho administrativo, T.I., parte general, Ed. Cizur Menor-Thomson-Civitas, Navarra, 2008.

Hernández Bonivento, José Andrés. Diseño institucional y descentralización territorial en Bogotá, Distrito Capital, en *El gobierno de las grandes ciudades: gobernanza y descentralización en las metrópolis de América Latina*, Ed. Celad-Centro Latinoamericano de administración para el desarrollo- Universidad Autónoma de Chile, Santiago, 2017.

Hernández M., Pedro Alfonso. Descentralización, desconcentración y delegación en Colombia. Ed. Legis, Bogotá, 1999.

Hernández, Pedro Alfonso. Descentralización, desconcentración y delegación en Colombia, Ed. Legis, Bogotá, 1999.

Hernández Becerra, Augusto. Organización territorial de Colombia. Doscientos años en búsqueda de un modelo, en *Serie Documentos de Trabajo No. 57*, U. Externado de Colombia, Dpto. de Derecho Constitucional, Bogotá, 2015.

Ibáñez Nájar, Jorge Enrique. Las funciones públicas y la estructura del Estado para cumplirlas, Instituto de Investigaciones jurídicas para el desarrollo sostenible, Bogotá, 2006.

Iglesias Martín, Antonio. Autonomía municipal, descentralización política e integración europea de las entidades locales, Ed. Ariel, Barcelona, 2002.

Jiménez- Blanco, Antonio. Las relaciones interadministrativas de supervisión y control. En: Muñoz Machado, Santiago. *Tratado de Derecho Municipal*. Ed. Iustel, Madrid, 2011.

Jiménez Plaza, María del Carmen. Las competencias locales en materia de gestión de residuos. En: Muñoz Machado, Santiago (director). *Tratado de derecho municipal*. Ed. Iustel, Madrid, 2011.

Leguizamón Cepeda, Luis. *Manual de la administración local en el Distrito capital*, Librería jurídica Ethos Ltda., Bogotá, 1997.

Liberman, Alejandro M. El proceso de descentralización y gobernanza en Argentina. El caso de la ciudad Autónoma de Buenos Aires, en: *El gobierno de las grandes ciudades: gobernanza y descentralización en las metrópolis de América Latina*, Ed. Celad- Centro Latinoamericano de administración para el desarrollo- Universidad Autónoma de Chile, Santiago, 2017.

LONDOÑO, Juan Fernando; BERNAL, Jorge. Balance del proceso de descentralización, Ed. Ministerio del Interior, Bogotá, 1997.

Londoño Osorio, Juan Fernando. *Elementos para una evaluación de la descentralización política*. En: LONDOÑO, Juan Fernando; BERNAL (compiladores), Jorge. Balance del proceso de descentralización, Ed. Ministerio del Interior, Bogotá, 1997.

Kamiyama, Tomoyuki, El gobierno de Tokio metropolitano, en *Ciudadanía activa: gestión de presupuestos locales en Asia oriental y América Latina* (Ed. Ilcha, Isabel), Ed. Interamerican Development Bank, Washington D.C, 2005.

Katz Gracia, Mauricio. “La descentralización política y administrativa en Santa Fe de Bogotá 1992-1994”. En: *Descentralización Bajo la Lupa (1992 – 1996)*. CINEP. Ediciones Antropos Ltda. Santa Fe de Bogotá. 1997.

Klink, Jeroen. Perspectivas recientes sobre la organización metropolitana. Funciones y gobernabilidad, en *Gobernar las metrópolis*, Ed. Banco Interamericano de Desarrollo, U. de Alcalá de Henares, Washington D.C., 2006.

Leguizamón Cepeda, Luis. *Manual de la administración local en el Distrito Capital*. Librería Jurídica Ethos. Bogotá. 1997.

MALAGÓN, PINZÓN, Miguel; BRITO RUIZ, Fernando. Influencia del derecho administrativo norteamericano en nuestra administración pública, las misiones

Kemmerer y Currie, en Teoría de la organización administrativa colombiana, Ed. Universidad del Rosario- Escuela Superior de Administración Pública, Bogotá, 2005.

Malagón Pinzón, Miguel. La ciudad de Bogotá, su influencia en el origen del federalismo colombiano, y su régimen durante el federalismo radical. En: Bogotá: ciudad capital, evolución institucional y normativa, Ed. Alcaldía Mayor de Bogotá- Universidad del Rosario, Bogotá, 2009.

Maldonado Copello, Alberto. Descentralización territorial y gestión local en Bogotá. Serie Planeación participativa y gestión pública. Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal (IDPAC). Fundación Foro Nacional por Colombia, Bogotá, 2008.

Maldonado Copello, Alberto, La descentralización territorial en Bogotá: un modelo inadecuado, en *Gobierno de ciudades y política social en Colombia*, Ed. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2006.

MARTÍN, Gerard; CEBALLOS, Miguel. Bogotá: anatomía de una transformación. Políticas de seguridad ciudadana 1993-2005, Ed. Universidad Javeriana, Bogotá, 2004.

Martín Mateo, Ramón. El horizonte de la descentralización. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1969.

Martín Rodríguez, Gonzalo. Autonomía, descentralización y desconcentración en la ciudad de Buenos Aires, en *Cuaderno Urbano No. 4*, Resistencia, Argentina, 2004.

Martín Sanz, Victoria. La organización municipal. En: Muñoz Machado, Santiago (director). *Tratado de derecho municipal*, Ed. Iustel, Madrid, 2011.

Martínez Marín, Antonio. Los funcionarios públicos. Funcionarios con habilitación estatal. En: Muñoz Machado, Santiago. *Tratado de derecho municipal*. Ed. Iustel, Madrid, 2011.

Martín Queralt, Juan. La participación en los tributos del Estado y de las CC.AA. En: Muñoz Machado, Santiago (director). *Tratado de derecho municipal*. Ed. Iustel, Madrid, 2011.

Mayorga García, Fernando y OTROS. Historia institucional de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. TOMO I, Bogotá: grandes definiciones 1810-1885, Ed. Alcaldía Mayor de Bogotá, 2011.

Mayorga García, Fernando y OTROS. Historia institucional de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. TOMO II, Bogotá: bajo la República unitaria: 1886-2010, Ed. Alcaldía Mayor de Bogotá, 2011.

Mejía Aguirre, Germán. Bogotá y sus municipios vecinos: reordenamiento territorial. En: Revista Foro económico, regional y urbano. No. 4. Contraloría de Bogotá. Septiembre 1996.

Meléndez, Pablo. Las entidades de ámbito territorial inferiores al municipio. En: Muñoz Machado, Santiago (director). *Tratado de Derecho Municipal*. Ed. Iustel, Madrid, 2011.

Meseguer Yebra, Joaquín. La competencia administrativa y sus modulaciones: manual para la desconcentración, delegación, avocación, encomienda de gestión, delegación de firma y suplencia, Ed. Bosch, Barcelona, 2005.

Mestre Delgado, Juan Francisco. La contratación local. En: Muñoz Machado, Santiago (director). *Tratado de derecho municipal*. Ed. Iustel, Madrid, 2011.

Mestre Delgado, Juan Francisco. Formas de prestación de los servicios públicos locales. En: Muñoz Machado, Santiago (director). *Tratado de derecho municipal*, Ed. Iustel, Madrid, 2011.

MESTRE DELGADO, Esteban; MARTÍNEZ GALINDO, Gema. Responsabilidad penal de alcaldes y concejales. En: Muñoz Machado, Santiago (director). *Tratado de derecho municipal*, Ed. Iustel, Madrid, 2011.

Mier Barros, Patricia. El municipio ayer y hoy: ¿descentralización política o desconcentración del poder central? / Patricia Mier Barros. (1989). Ed. Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Facultad de Jurisprudencia, Bogotá, 1989.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Acciones concretas. Estrategias para el fortalecimiento de la descentralización. Ed. El Ministerio, Bogotá, 2002.

Molano Rojas, Rafael y Ulises Rinaudo Ramos. La descentralización en Bogotá. Dilemas y desafíos. En: *Foro económico, regional y urbano*. Contraloría de Bogotá. No. 9. Enero – marzo de 1998.

Molina Betancurt, Carlos. La descentralización en América Latina: ¿Mito o realidad?, en *Estudios sobre descentralización territorial: el caso particular de Colombia*. Universidad de Cádiz (España) y Universidad Libre (Colombia), 2006, p. 127-159.

Moncayo, Víctor Manuel. La reforma del Estado y sus implicaciones para la gestión del desarrollo territorial. En: RINAUDO, Ulises; NOVOA, Edgar (comp). *Apuntes para la modernización institucional de Santafé de Bogotá*, Universidad Nacional de Colombia, Centro de Investigaciones para el Desarrollo- CID-. Corcas Editores, Bogotá, 1993.

Montesquieu. Del espíritu de las leyes. Ed. Altaya, Barcelona, 1993.

Moreno Ospina, Carlos. Descentralización en el Distrito Capital: ¿Cambio de Rumbo? En: *Foro económico, regional y urbano*. Contraloría de Bogotá. No. 9. Enero – marzo de 1998. Págs. 77-83.

Múnera, Leopoldo. *La articulación Estado- Sociedad Civil: hacia nuevas formas de convivencia social*, En: RINAUDO, Ulises; NOVOA, Edgar (comp). *Apuntes para la*

modernización institucional de Santafé de Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Centro de Investigaciones para el Desarrollo- CID-. Corcas Editores, Bogotá, 1993

Muñoz Criollo, Teodomiro. Avances y retrocesos de la descentralización en Santafé de Bogotá Distrito Capital 1992-1999, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia- Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Bogotá.

Muñoz Machado, Santiago. Derecho público de las comunidades autónomas. Ed. Civitas, Madrid, 1982.

Muñoz Machado, Santiago. Tratado de derecho administrativo y derecho público general I, Ed. Lustel, Madrid, 2011.

Muñoz Machado, Santiago. Tratado de derecho administrativo y derecho público general III. La organización territorial del Estado, las administraciones públicas, Ed. Lustel, Madrid, 2009.

Muñoz Machado, Santiago (director). *Tratado de derecho municipal* (director). Ed. lustel, Madrid, 2011.

MUÑOZ MACHADO, Santiago; LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano. El planeamiento urbanístico. En: Muñoz Machado, Santiago (director). *Tratado de derecho municipal*. Ed. lustel, Madrid, 2011.

Naranjo Mesa, Vladimiro. Teoría constitucional e instituciones políticas, Ed. Temis, Bogotá, 2018.

Ortega Álvarez, Luis. El régimen local en los nuevos Estatutos de Autonomía. En: Muñoz Machado, Santiago (director). *Tratado de derecho municipal*, Ed. lustel, Madrid, 2011.

Ortega Álvarez, Luis. Las competencias propias de las corporaciones locales. En: Muñoz Machado, Santiago (director). *Tratado de derecho municipal*. Ed. Iustel, Madrid, 2011.

Ortega Álvarez, Luis. Las relaciones de control entre órganos municipales. En: Muñoz Machado, Santiago. *Tratado de Derecho Municipal*, Ed. Iustel, Madrid, 2011.

Ortega Álvarez, Luis. Madrid: Capital Metropolitana, en *Estatutos jurídicos de las capitales y áreas metropolitanas*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1991.

Ortega Álvarez, Luis. Régimen especial de Cartas. En: Muñoz Machado, Santiago (director). *Tratado de Derecho Municipal*. Ed. Iustel, Madrid, 2011.

Ospina Restrepo, Juan Manuel. Descentralizar para construir gobernabilidad y democracia desde lo local. En *El futuro de la organización institucional de Bogotá*, PNUD, Bogotá, 2006.

Pardo Flórez, Fernando Alexei. *La décentralisation de l'Etat en Colombie: évolution d'une politique publique* (tesis doctoral). Universidad Panthéon-Assas, Paris, 2006.

Parejo Alfonso, Luciano. Cultura y descentralización. En: *Cuadernos de Derecho de la cultura*, Universidad Carlos III de Madrid, Instituto Interuniversitario para la comunicación cultura, Madrid, 2013.

Parejo Alfonso, Luciano. Derecho Administrativo. Instituciones generales. Ed. Ariel, Barcelona, 2003.

Parejo Alfonso, Luciano. Derecho Básico de la Administración Local, Editorial Ariel, Barcelona, 1988.

Parejo Alfonso, Luciano. El Estado Social Administrativo: Algunas Reflexiones Sobre la "crisis" de Las Prestaciones y Los Servicios Públicos. *Revista de*

Administración Pública, Núm. 153, CEPC, Centro de estudios políticos y constitucionales, Madrid, 2014.

Parejo Alfonso, Luciano. La autonomía local en la Constitución Española. En: Muñoz Machado, Santiago (director). *Tratado de derecho municipal*, tercera edición, Ed. Iustel, Madrid, 2011.

Parejo Alfonso, Luciano. La disciplina urbanística. En: Muñoz Machado, Santiago (director). *Tratado de derecho municipal*. Ed. Iustel, Madrid, 2011.

PEMÁN GAVÍN, Juan; EZQUERRA HUERVA, Antonio. La población municipal. En: Muñoz Machado, Santiago (director). *Tratado de derecho municipal*. Ed. Iustel, Madrid, 2011.

Penagos Vargas, Gustavo. Centralización, descentralización, desconcentración y delegación / Gustavo Penagos. Ed. Ediciones Ciencia y Derecho, Bogotá, 1984.

Penagos Vargas, Gustavo. Manual de la administración municipal. Ediciones Librería del Profesional, Bogotá, 1989.

Penagos Vargas, Gustavo. Descentralización administrativa: centralización, desconcentración, delegación, avocación en la constitución de 1991, Ed. Librería del Profesional, Bogotá, 1991.

Penagos Vargas, Gustavo. Descentralización administrativa. Ed. Librería del Profesional, Bogotá, 1991.

Penagos Vargas, Gustavo. La descentralización en el Estado unitario. Ediciones doctrina y ley. Bogotá, 1997.

Penagos Vargas, Gustavo. Nuevas tendencias del derecho administrativo. En: Revista Vniversitas No. 106, Universidad Javeriana, Bogotá, diciembre de 2003, p. 387-403.

Peñalosa Londoño, Enrique. Descentralización sí. Pero de manera inteligente. En: Revista Foro económico, regional y urbano. No. 4. Contraloría de Bogotá. Septiembre 1996.

Pereyra, Claudia. La descentralización de la ciudad de Barcelona y de la ciudad autónoma de Buenos Aires: dos casos divergentes, U. de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales.

Ponce Cumplido, Jaime. La desconcentración administrativa. Estudio teórico-doctrinario. Ed. Jurídica de Chile, 1965.

Petro, Gustavo. Descentralizar, desconcentrar y democratizar, los retos de los nuevos alcaldes locales, disponible en: [http:// www.bogotahumana.gov.co/index.php / noticias / comunicados-de-prensa/813-descentralizar-desconcentrar-y-democratizar-los-retos-de-los-nuevos-alcaldes-locales](http://www.bogotahumana.gov.co/index.php/noticias/comunicados-de-prensa/813-descentralizar-desconcentrar-y-democratizar-los-retos-de-los-nuevos-alcaldes-locales).

Pombo Caijao, Rodrigo. La visión de Bogotá plasmada por la administración del alcalde Luis Eduardo Garzón: un estudio sobre la propuesta de descentralización administrativa para la capital. En: Bogotá: ciudad capital, evolución institucional y normativa, Ed. Alcaldía Mayor de Bogotá-Universidad del Rosario, Bogotá, 2009.

Quinche Castaño, Carlos Andrés. El Quinquenio de Rafael Reyes y la transformación del mapa político administrativo colombiano, en *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, Volumen 38, Número 1, p. 51-78, Bogotá, 2011.

Ramírez Guacaneme, Carolina María. Historia Institucional de las Localidades de Bogotá. Alcaldía Mayor de Bogotá, Bogotá, 2006.

Ramos Mendoza, Josefina. Aspectos jurídicos de la descentralización, la desconcentración y la participación en Nicaragua (en educación, salud y agua) / Josefina Ramos Mendoza, Gustavo A. Vega Vargas. (1992), Ed. Fundación Friedrich Ebert, Managua, 1992.

Restrepo, Darío. Descentralización administrativa y nuevos espacios de participación comunitaria. En: RINAUDO, Ulises; NOVOA TORRES, Edgar Alberto (comp). *Apuntes para la modernización institucional de Santafé de Bogotá*, Universidad Nacional de Colombia, Centro de Investigaciones para el Desarrollo- CID-. Corcas Editores, Bogotá, 1993.

RINAUDO, Ulises; NOVOA TORRES, Edgar Alberto (comp). *Apuntes para la modernización institucional de Santafé de Bogotá*, Universidad Nacional de Colombia, Centro de Investigaciones para el Desarrollo- CID-. Corcas Editores, Bogotá, 1993.

Rinaudo, Ulises. *Curso de planificación regional: pautas para la formulación de objetivos, estrategias y políticas regionales*. Ed. Cider, Universidad de los Andes, Bogotá, 1990.

Rinaudo, Ulises. Lineamientos metodológicos sobre planificación del desarrollo local. En: RINAUDO, Ulises; NOVOA TORRES, Edgar Alberto (comp). *Apuntes para la modernización institucional de Santafé de Bogotá*. Universidad Nacional de Colombia, Centro de Investigaciones para el Desarrollo- CID-. Corcas Editores, Bogotá, 1993, p. 138.

Rinaudo Ramos, Ulises. *Marco interpretativo de los procesos de desarrollo regional*. Ed. Universidad de los Andes, Bogotá, 1990.

RIVERO ORTEGA, Ricardo; BERDUGO GÓMEZ DE LA TORRE, IGNACIO (Eds.), *El Estado de derecho latinoamericano. Integración económica y seguridad jurídica en Iberoamérica*. Ed. Universidad de Salamanca, Salamanca, 2003.

Rivero Ortega, Ricardo. *La necesaria innovación en las instituciones administrativas. Organización, procedimiento, función pública, contratos administrativos y regulación*. Ed. INAP, Madrid, 2012.

Rivero Ortega, Ricardo. Derecho administrativo económico. Ed. Marcial Pons, Madrid, 2015.

RIVERO ORTEGA, Ricardo; MERINO ESTRADA, Valentín. Innovación y Gobiernos locales: estrategias innovadoras de ayuntamientos y diputaciones en un contexto de crisis. Ed. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid, 2015.

RIVERO ORTEGA, Ricardo; SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Zulima. La participación ciudadana en el ámbito local. En: Muñoz Machado, Santiago (director). *Tratado de derecho municipal*. Ed. Iustel, Madrid, 2011.

Rivero Ysern, Enrique. Descentralización en Colombia: aportaciones desde la experiencia del Estado de las autonomías español. En: *El Estado de derecho latinoamericano. Integración económica y seguridad jurídica en Iberoamérica*. Ed. Universidad de Salamanca, Salamanca, 2003.

Rivero Ysern, José Luis: Manual de Derecho Local, sexta edición, Ed. Cívitas, Pamplona, 2010.

Rodríguez Álvarez, José Manuel. Estructura institucional y organización territorial local en España. En: *Política y Sociedad*, 2010, Vol. 47 Núm. 3: p. 67-91.

Rodríguez-Arana, Jaime. El ciudadano y el poder público. El principio y el derecho al buen gobierno y a la buena administración. Ed. Reus, Madrid, 2012.

Rodríguez Rodríguez, Libardo. Derecho administrativo general y colombiano. Editorial Temis. Bogotá. 2007.

Rodríguez Lozano, Amador. El Distrito Federal Mexicano: un gobierno, una ciudad del tercer milenio, en Estatutos jurídicos de las capitales y áreas metropolitanas.

Romero, José Luis. Latinoamérica: las ciudades y las ideas. Ed. Siglo Veintiuno Editores, México D.F., 1976.

Rousseau, Juan Jacobo. El contrato social. Ed. Sarpe, Madrid, 1983.

Samper Pizano, Ernesto. Descentralización, regionalización y globalización. En: El Estado de derecho latinoamericano. Integración económica y seguridad jurídica en Iberoamérica. Ed. Universidad de Salamanca, Salamanca, 2003.

Sánchez Morón, Miguel. Derecho Administrativo Parte General, Ed. Tecnos, Madrid, 2009.

Sánchez Morón, Miguel. La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades autónomas en materia de administración local. En: Muñoz Machado, Santiago (director). Tratado de derecho municipal, Madrid, 2011.

Sánchez Sánchez, Zulima Palmira. Estudio práctico de las asociaciones. Democracia directa y otras formas de participación ciudadana, Ed. Lex Nova, Valladolid, 2004.

Sánchez Sánchez, Zulima Palmira. La participación: un buen gobierno y una buena administración. En: *Nuevas tecnologías, administración y participación ciudadana*, Ed. Comares, Granada, 2010.

Santana Rodríguez, Pedro. La descentralización en Bogotá: un proceso tortuoso. En: *Foro económico, regional y urbano*. Contraloría de Bogotá. No. 9. Enero – marzo de 1998.

Santofimio, Jaime Orlando. Tratado de Derecho Administrativo. Editorial Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 2004.

Seminario 20 años de la descentralización en Colombia: presente y futuro. La descentralización: una apuesta política de futuro para Colombia. Red de iniciativas sobre gobernabilidad, democracia y desarrollo territorial, Ed. Red RINDE, Bogotá, 2007.

Simioni, Daniela. Análisis comparativo de la gestión urbana en las ciudades intermedias de Cusco, Manizales, Oruro Prieto, Puerto España y Valdivia, Ed. Ilpes, CEPAL, Santa Cruz de la Sierra, 1996.

Siwek- Pouydesseau. Desconcentración administrativa. Seminario franco-mexicano sobre desconcentración administrativa (1o. 1974) Dirección General de Estudios Administrativos, México, 1976.

Sosa Wagner, Francisco. Los principios del régimen local. En: Muñoz Machado, Santiago (director). *Tratado de derecho municipal*, Ed. Iustel, Madrid, 2011.

Sosa Wagner, Francisco: Manual de Derecho Local, séptima edición, editorial Aranzadi, Navarra, 2002.

Tirado Mejía, Álvaro. En: *Análisis comparativo de modelos de gobierno de grandes ciudades*, Alcaldía Mayor de Bogotá- Ed. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2001.

Torres Calderón, Leonardo. Consideraciones para una mayor descentralización territorial. Ed. U. del Rosario, Bogotá, 1981.

Torres, Hernando. *La nueva lógica de la gestión institucional. El desmonte del viejo orden asistencialista*. En: RINAUDO, Ulises; NOVOA, Edgar (comp). Apuntes para la modernización institucional de Santafé de Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Centro de Investigaciones para el Desarrollo- CID-. Corcas Editores, Bogotá, 1993.

Universidad Nacional de Colombia. Centro de Investigaciones para el Desarrollo. Apuntes para la modernización institucional de Santafé de Bogotá: democracia política y eficiencia en la gestión. Corcas Editores, Bogotá, 1993.

Vargas, Alejo. *Las tensiones entre la racionalidad política y técnica de los proyectos institucionales*. En: RINAUDO, Ulises; NOVOA TORRES, Edgar Alberto (comp). Apuntes para la modernización institucional de Santafé de Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Centro de Investigaciones para el Desarrollo- CID-. Corcas Editores, Bogotá, 1993.

VÁSQUEZ DEL REY VILLANUEVA, Antonio; VILLAVARDE GÓMEZ, María Begoña. En: Muñoz Machado, Santiago (director). *Tratado de derecho municipal*, Ed. Iustel, Madrid, 2011.

Velasco Caballero, Francisco. Conflictos en defensa de la autonomía local. En: Muñoz Machado, Santiago (director). *Tratado de derecho municipal*, Ed. Iustel, Madrid, 2011.

Velásquez C., Fabio E. *Una década de descentralización en Colombia: balance preliminar*. En: LONDOÑO, Juan Fernando; BERNAL (compiladores), Jorge. Balance del proceso de descentralización, Ed. Ministerio del Interior, Bogotá, 1997.

Velásquez Gavilanes, Raúl. Hacia la formación democrática de una política pública encaminada al fortalecimiento de los gobiernos locales urbanos, en *Revista Ópera* No. 9, Bogotá, 2009.

Velásquez Gavilanes, Raúl. Políticas públicas de gobierno local, Ed. CEJA, Bogotá, 2003.

Vergara, Luis Felipe. El régimen de desconcentración administrativa en el Distrito Especial de Bogotá. Ed. Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Facultad de Jurisprudencia, Bogotá, 1975.

Vial Cossani, Camilo. El gobierno de Santiago de Chile: entre la autonomía local y la omnipotencia del gobierno nacional, en: *El gobierno de las grandes ciudades: gobernanza y descentralización en las metrópolis de América Latina*, Ed. Celad-Centro Latinoamericano de administración para el desarrollo- Universidad Autónoma de Chile, Santiago, 2017.

Vidal Perdomo, Jaime. Derecho Administrativo. Doceava edición. Editorial Legis. Bogotá, 2004.

Vidal Perdomo, Jaime. La Ley 489 de 1998: *la segunda gran teoría de la organización y el funcionamiento de la administración colombiana*, en Teoría de la organización administrativa colombiana. Ed. Universidad del Rosario- Escuela Superior de Administración Pública, Bogotá, 2005.

Vidal Perdomo, Jaime. La organización interna de Bogotá y la Descentralización. En: *Foro económico, regional y urbano* No. 9. Contraloría de Bogotá. Enero – marzo de 1998.

Vidal Perdomo, Jaime. La reforma administrativa de 1968: antecedentes, teoría de la organización y funcionamiento, sus principales consecuencias. En: *Teoría de la organización administrativa colombiana*. Ed. Universidad del Rosario- Escuela Superior de Administración Pública ESAP, Bogotá, 2005.

Vidal Perdomo, Jaime. Una cierta teoría de la capital federal. En: *Bogotá: ciudad capital, evolución institucional y normativa*. Ed. Alcaldía Mayor de Bogotá- Universidad del Rosario, Bogotá, 2009.

VIDAL PERDOMO, Jaime; MOLINA BETANCUR, Carlos. Derecho constitucional general e instituciones políticas colombianas. Ed. Legis, Bogotá, 2017.

Vivas Reyna, Jorge. Descentralización administrativa, política fiscal y de planificación regional. Una visión general. Federación nacional de Cafeteros. Bogotá, 1.987.

Younes Moreno, Diego. Derecho constitucional colombiano. Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, Bogotá, 2005.

Zamudio Castañeda, José Vicente. Experiencia fiscal de la descentralización en Santa Fe de Bogotá (1992-1995). En: Descentralización Bajo la Lupa (1992 – 1996). Cinep. Ediciones Antropos Ltda. Santa Fé de Bogotá, 1997.

ZAMUDIO, José Vicente; VEEDURÍA Delegada para la participación ciudadana y programas especiales. Bogotá: Administración y Desarrollo Local Participación y

Control Social de lo Público, Ed. Veeduría Distrital- Universidad Javeriana, Bogotá, 2002.

Informes y páginas web

ALBUQUERQUE, Francisco; CORTÉS, Patricia (compiladores). Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: un análisis comparativo. Ed. CEPAL, Santiago de Chile, 2001. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2691/4/S2001704_es.pdf

Alcaldía Mayor de Bogotá. Estatuto Orgánico. <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=1507>

Alcaldía Mayor de Bogotá. Mapa de las localidades de Bogotá. <http://www.ciudadbolivar.gov.co/mi-localidad/mapas>

Alcaldía Mayor de Bogotá. Secretaría General. En: *Localidades de Bogotá definen sus planes de desarrollo para los próximos 4 años, Bogotá, 2016.* <http://bogota.gov.co/article/temas-de-ciudad/planeacion/localidades/localidades-de-bogota-definen-sus-planes-de-desarrollo-para-los-proximos-4-anos>

Alcaldía Mayor de Bogotá. *Política de Descentralización territorial para Bogotá. Hacia la democracia local* (documento en discusión); Bogotá, enero de 2009. Accesible: <http://studylib.es/doc/1895989/pol%C3%ADtica-de-descentralizaci%C3%B3n-territorial-para-bogot%C3%A1>

Barberena Nisimlat, Viviana. Las preguntas sin respuesta de la descentralización: la encrucijada y los nuevos caminos. En: *25 años de la descentralización en Colombia*. Ed. Konrad Adenauer Stiftung. Bogotá, 2010. Accesible: <http://www.kas.de/wf/doc/23110-1442-4-30.pdf>

Bernal, Francisco Javier. Derecho Administrativo, ESAP, Bogotá, 2008. Accesible: <http://www.esap.edu.co/portal/wp-content/uploads/2017/10/2-Derecho Administrativo.pdf>

BOTERO OSPINA, María Helena; SERRANO LOPEZ, Adriana María. Las localidades como instituciones de gobierno democrático. Teoría y praxis. En: *Gestión y Política Pública*, v.22 fasc. p.401 - 455, México, 2013. <http://www.scielo.org.mx/pdf/gpp/v22n2/v22n2a4.pdf>

BOTERO OSPINA, M. E., & SUAREZ ESPINOSA, C. Bogotá y la descentralización intraterritorial: crónica de una historia inconclusa. Bogotá, Colombia: Editorial Universidad del Rosario, 2010, p. 40. Accesible en <http://www.urosario.edu.co/cpg-ri/Investigacion-CEPI/documentos/papers/37-Botero-Suarez-Final.pdf>

Campo, Adriana. ¿Acuerdo histórico entregando el cauca?, en *Proclama del Cauca*, miércoles 23 de octubre de 2013, accesible en <https://www.proclamadelcauca.com/2013/10/acuerdo-historico-entregando-el-cauca.html>.

Colom Pastor, Bartolomeu. La potestad organizativa de las Comunidades Autónomas. En: *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*. No. 306, INAP, Madrid, 2008. Accesible: <https://revistasonline.inap.es/index.php?journal=REALA&page=article&op=view&path%5B%5D=9375&path%5B%5D=9424>

Corredor, E. M.; Infante Sierra, P. Organización Administrativa de Bogotá D.C. Ed. Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Jurídicas, Bogotá, 2001. Accesible <http://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/derecho/dere2/Tesis24.pdf>

DANE, sistema virtual de consulta pública, DIVIPOL. Accesible en: www.dane.gov.co/index.php/sistema-estadistico-nacional-sen/normas-y-

[estandares/nomenclaturas-y-clasificaciones/nomenclaturas/codificacion-de-la-division-politico-administrativa-de-colombia-divipola](#)

De la Torre Sendoya, Luis Arturo. Descentralizar, contractualizar: el nuevo marco de la gobernanza multiniveles. En *Revista ópera*, Num. 21, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2017.
<http://revistas.uexternado.edu.co/index.php/opera/article/view/5131/6199>

Durand, Mathieu. Organización y gestión de la ciudad de Lima. Instituto Francés de Estudios Andinos, Universidad de Rennes 2, Alta Bretaña, 2008.
https://www.researchgate.net/profile/Mathieu_Durand5/publication/321017430_Instituciones_de_Lima_y_ordenamiento_territorial/links/5a082fca0f7e9b68229b5f00/Instituciones-de-Lima-y-ordenamiento-territorial.pdf

El Espectador. *¿Qué hacer con las alcaldías locales de Bogotá?*, 30 de abril de 2017. Accesible en:
http://www.elespectador.com/jscroll_view_entity/node/691694/full/p396975shown.

El Espectador. Proponen reformar Estatuto Orgánico de Bogotá. 25 de julio de 2014. Accesible en: <http://www.elespectador.com/noticias/bogota/proponen-reformar-estatuto-organico-de-bogota-articulo-506575>.

El Nuevo Siglo. *¿Reforma al 1421?*, 5 de abril de 2014. Accesible en:
<http://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/4-2014-reforma-al-1421>.

Garzón, G. L., & García Rodríguez, L. La descentralización en Bogotá a partir de la Constitución Política de 1991. Bogotá, Colombia: Universidad Militar Nueva Granada, 2013. Accesible en:
<http://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/10654/10982/1/ENSAYO%20DESCENTRALIZACION%201991%20-%202013.pdf>

Gómez Buendía, Hernando. Cinco desafíos de la organización institucional en Bogotá, en *El futuro de la organización institucional en Bogotá*, Ed. El Malpensante, Bogotá, 2006, p. 15-16.

González Santana, Álvaro. Panorama de la descentralización en Colombia. Universidad de la Salle, 1987. En:

[_https://revistas.lasalle.edu.co/index.php/ls/article/download/4770/3572/](https://revistas.lasalle.edu.co/index.php/ls/article/download/4770/3572/)

Gutiérrez Sanín, Francisco. Instituciones y territorio: la descentralización en Colombia. En: 25 años de la descentralización en Colombia. Ed. Konrad Adenauer Stiftung. Bogotá, 2010. Accesible: <http://www.kas.de/wf/doc/23110-1442-4-30.pdf>

Hernández Bonivento, José Andrés. El Gobierno de las grandes ciudades, Tipología y análisis de Gestión y gobierno en ciudades de América Latina. Cámara de Comercio de Bogotá, Bogotá, 2014. <https://www.ccb.org.co/.../El%20gobierno%20de%20las%20grandes%20ciudades.pdf>

Jiménez Barrero, Carlos Horacio. Desconcentración Administrativa: El caso de las localidades del Distrito Capital, ESAP, Bogotá, 2007, accesible en: <http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/desconcentraci%C3%B3n%20administrativa%20el%20caso%20de%20las%20localidades%20del%20distrito%20capital.pdf>.

Maldonado Copello, Alberto. La descentralización territorial en Bogotá: Un modelo inadecuado. Ponencia presentada en el Seminario Internacional *Gobierno de Ciudades*, organizado por la Universidad Externado de Colombia y la Fundación Honrad Adenauer, Bogotá 24 y 25 de mayo de 2005. En línea: <http://www.redbogota.com/lopublico/secciones/analisis/analisis2005/maldonado.pdf>, f. Bogotá. Julio de 2005.consultada el 15 de diciembre de 2007.

Martín Rebollo, Luis. La responsabilidad patrimonial de la administración local. En: Muñoz Machado, Santiago. *Tratado de Derecho Municipal*. Ed. Iustel, Madrid, 2011.

Meyson-Renoux, Catherine. El modelo francés de descentralización. En: Revista de Derecho, Vol. V, Universidad Austral de Chile, diciembre de 1994, p. 53-62.

Accesible en: http://mingaonline.uach.cl/scielo.php?pid=S0718-09501994000100006&script=sci_arttext.

Orozco Roa, Paula Andrea. Análisis de la participación ciudadana de los jóvenes en el Distrito Capital. Estudio de caso: sector el codito en la localidad de Usaquén. Período 2004-2009. Tesis de grado. Universidad del Rosario, 2011. <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/2554/1015400154%202011.pdf?sequence=1>

Ospina Restrepo, Juan Manuel. Seguridad ciudadana y gobernabilidad democrática de la ciudad. Reflexiones a propósito de Bogotá. En: 25 años de la descentralización en Colombia. Ed. Konrad Adenauer Stiftung. Bogotá, 2010, p. 159-162. Accesible: <http://www.kas.de/wf/doc/23110-1442-4-30.pdf>

Parejo Alfonso, Luciano. *La ordenación territorial y urbanística y el gobierno de la ciudad en el estado territorialmente descentralizado*. En Revista digital de derecho administrativo No. 7, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2012. Accesible: <http://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/3234>

Penagos Vargas, Gustavo. *La descentralización territorial en el Estado Unitario*. En Revista *Vniversitas*, Universidad Javeriana, Bogotá, 2003. Accesible en: revistas.javeriana.edu.co/index.php/vnijuri/article/download/14839/11979.

Peñalosa propondrá al nuevo Congreso que existan 80 localidades en Bogotá. Pulzo.com, 6 de marzo de 2018. <http://www.pulzo.com/nacion/alcalde-enrique-penalosa-pedira-ampliar-numero-localidades-bogota-PP449963>.

Procuraduría General de la Nación. Descentralización y entidades territoriales. IEMP Ediciones, Bogotá, 2011. Accesible en: <http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Cartilla%20descentralizaci%C3%B3n.pdf>.

Pulzo.com. Peñalosa propondrá al nuevo Congreso que existan 80 localidades en Bogotá. Pulzo.com, Bogotá, 6 de marzo de 2018.

<http://www.pulzo.com/nacion/alcalde-enrique-penalosa-pedira-ampliar-numero-localidades-bogota-PP449963>

Quintero Obando, Luis Alberto. Tensiones entre la descentralización y la desconcentración en la división territorial interna de Bogotá. Hacia la consolidación de un modelo coherente y consistente para la ciudad. U. del Rosario, Bogotá, 2012. <http://repository.urosario.edu.co/handle/10336/2983?show=full>

RCN radio. ¿Cómo quedaría cada localidad de Bogotá si las aumentan a 80? RCN radio, Bogotá, 7 de marzo de 2018. <https://www.rcnradio.com/bogota/como-quedaria-cada-localidad-de-bogota-si-se-aprueba-propuesta-de-penalosa-de-aumentarlas-80>

Real López, Byron. Descentralización y participación social en la gestión de los recursos INEFAN, Quito, 1999. Accesible en: <https://books.google.com.co/books?isbn=9978044566>

Sánchez Contreras, Oscar Giovanny. Ensayo sobre la descentralización en Colombia y en Francia: Un análisis comparado de los modelos, su proceso y los posteriores resultados. Escuela Superior de Administración Pública-ESAP-, Bogotá, 2016.

Secretaría Distrital de Planeación. CONOCIENDO LAS LOCALIDADES DE BOGOTÁ: Resumen de los principales aspectos físicos, demográficos y socioeconómicos. En: Boletín informativo No. 9, 2009. <http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/InformacionTomaDecisiones/Estadisticas/Bogot%E1%20Ciudad%20de%20Estad%EDsticas/2009-2/DICE092-CartillaConociendoLocalidades-2009.pdf>

Secretaría Distrital de Planeación. Alcaldía Mayor de Bogotá. Análisis demográfico y proyecciones poblacionales de Bogotá. Bogotá, marzo de 2018, p.12. http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/InformacionTomaDecisiones/Estadisticas/Bogot%E1%20Ciudad%20de%20Estad%EDsticas/2018/demografia_proyecciones_2017.pdf

Secretaría General. Alcaldía Mayor de Bogotá. En: *Localidades de Bogotá definen sus planes de desarrollo para los próximos 4 años*, Bogotá, 2016.

<http://bogota.gov.co/article/temas-de-ciudad/planeacion/localidades/localidades-de-bogota-definen-sus-planes-de-desarrollo-para-los-proximos-4-anos>

Silva Bautista, Jaime. La descentralización en Bogotá: una visión prospectiva.

Documento sin publicar preparado para la Fundación Corona con apoyo financiero de la Fundación Interamericana. En

línea:http://www.fundacioncorona.org.co/descargas/publicaciones/gestion/GLC_17_DescentralizaBogota_Visionprospectiva.pdf. Consultado 30 de mayo de 2008.

Silva Colmenares, Julio. Descentralización y modernización del Estado.

Universidad Autónoma de Colombia, Bogotá, 1993. Accesible en:

http://www.fuac.edu.co/recursos_web/observatorio/publicaciones/DESCENTRALIZACION%20Y%20MODERNIZACION%20DEL%20ESTADO.pdf

Suárez Suárez, Zico Antonio. Hacia una nueva organización territorial en Colombia. Propuesta de ajuste a los principios rectores del funcionamiento de las entidades territoriales dentro del nuevo contexto económico y competitivo mundial.

Universidad del Rosario, Facultad de Jurisprudencia, Bogotá, 2009. Accesible en:

<http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/1121/80033702.pdf>

Superintendencia de Servicios, Cartilla Derecho administrativo laboral tomada de:

<http://www.superservicios.gov.co/content/download/3492/36651>.

Universidad de Antioquia. La participación en la Constitución de 1991, tomado de:

<http://docencia.udea.edu.co/derecho/constitucion/participacion.html>

Velásquez Gavilanes Y OTROS. Reección inmediata de alcaldes y gobernadores: ventajas, riesgos y recomendaciones de política. En Revista

Vniversitas, Vol. 54, Núm. 109. Universidad Javeriana, Bogotá, 2005. Accesible:

<http://revistas.javeriana.edu.co/index.php/vnijuri/article/view/14714/11868>.

Normas

Acuerdo 489 de 2012 “Por el Cual se adopta el Plan de desarrollo económico, social, ambiental y de obras públicas para Bogotá Humana”

Acuerdo distrital 08 de 1977.

Acuerdo Distrital 13 de 2000.

Carta Municipal de Barcelona.

Constitución Política de 1991. Ed. Legis, Bogotá. 2002.

Declaración Universal de los Derechos Humanos. <http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>

Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano.
http://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/declaracion-de-los-derechos-del-hombre-y-del-ciudadano/html/8b364e78-7358-11e1-b1fb-00163ebf5e63_1.html

Decreto 01 de 1984, Tomado de:
<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=6543>

Decreto 101 de 2010.

Departamento administrativo de administración distrital, D.C, oficio 1-42562 del 24/09/98.

Directiva 010 de 20 de octubre de 2008. Alcaldía Mayor de Bogotá.

Decreto 1421 de 1993 por medio del cual se expide el Estatuto Orgánico de Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá, 2006. Accesible en:
<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=1507>

Gaceta del Congreso número 198 de 1998.

Ley 1 de 1992.

Ley 136 de 1994

Ley 489 de 1998.

Proyecto de Ley No. 2010 de 2016, por medio de la cual se modifican algunos artículos del Decreto-ley 1421 de 1993, por el cual se dicta el Régimen Especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá. Accesible en:

http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar_documento?p_tipo=05&p_numero=210&p_consec=46968

Jurisprudencia

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección tercera; C.P. Dr. Mauricio Fajardo Gómez. Sentencia 15324 de agosto 29 de 2007. Tomado de http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:WGoSUHHgjiwJ:www.nuevaleyegislacion.com/files/susc/cdj/juri/e_15324_07.doc+&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=co

Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 19 de febrero de 2002.

Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 25 de enero de 2000.

Consejo de Estado. Sentencia del 08 de octubre de 1998.

Consejo de Estado. Sala Plena. Sentencia AI-047 del 25 de enero de 2000.

Corte Constitucional. Sentencia C-478 de 6 de agosto de 1992. Mag. Pon. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

Corte Constitucional. Sentencia C-517 de septiembre 15 de 1992. Mag. Pon. Dr. Ciro Angarita Barón

Corte Constitucional. Sentencia C-126 de marzo 30 de 1993. Mag. Pon. Dr. Antonio Barrera Carbonell

Corte Constitucional. Sentencia C- 541 de 1993.

Corte Constitucional. Sentencia C-497 A del 3 de noviembre de 1994

Corte Constitucional. Sentencia C-561 de 1999.

Corte Constitucional. Sentencia C- 095 de 2003.

Corte Constitucional. Sentencia C-1060 de 2003.

Corte Constitucional. Sentencia C-921 de 2007.

Corte Constitucional. Sentencia C-983 de 2005.

Corte Constitucional. Sentencia C-259 de 2008.

Corte Constitucional. Sentencia C-937 de 2010.

Corte Constitucional. Sentencia C-913 de 2011.

Corte Constitucional. Sentencia C-1293 de 2011.

Corte Constitucional. Sentencia C-300 de 2012.

Corte Constitucional. Sentencia C-826 de 2013.

Corte Constitucional. Sentencia C-288 de 2014.

Corte Constitucional. Sentencia C-054 de 2016.